



**Ângelo Eduardo  
Rodrigues Ferreira**

**A EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS DE E. G. WEST  
PARA A SITUAÇÃO PORTUGUESA**



**Ângelo Eduardo  
Rodrigues Ferreira**

**A EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS DE E. G. WEST  
PARA A SITUAÇÃO PORTUGUESA**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor José Manuel Moreira, Professor Catedrático da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, e do Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho aos meus pais, João Ângelo e Maria Fernanda.

## **O júri**

Presidente

Doutora Maria Luís Rocha Pinto  
Professora associada da Universidade de Aveiro

Vogais

Doutor Carlos Alberto Vilar Estêvão  
Professor catedrático da Universidade do Minho

Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira  
Professor catedrático da Universidade de Aveiro

Doutor André Azevedo Alves  
Professor auxiliar convidado da Universidade de Aveiro

## **Agradecimentos**

Ao Professor José Manuel Moreira pela abertura de horizontes, pelo vasto conhecimento, pelos valores e orientação. Ao Professor André Azevedo Alves pelo apoio e crítica atenta.

Aos autores referidos, em particular a E. G. West, a quem muito devo.

À Dra. Sandra Bastos por todo o apoio.

Aos meus pais, irmão, irmã e à Raquel.

## **Palavras-chave**

Educação, escola estatal, escola privada, serviço público de educação, liberdade de escolha, escolha pública, escolha da escola, *voucher* (cheque-ensino, cheque-educação), concorrência, igualdade de oportunidades, Estado, mercado, quase-mercado, sociedade civil, liberdade, responsabilidade.

## **Resumo**

A presente tese propõe-se repensar o futuro da educação em Portugal e contribuir para um novo entendimento de serviço público a partir da obra de E. G. West, que proporciona novas abordagens da problemática da educação. A análise cruzada da evolução histórica dos sistemas educativos em Portugal com a dos países estudados por West (EUA e Grã-Bretanha) e o estudo das suas propostas inspiradoras é crucial para explorar um caminho para melhorar uma educação que, apesar do avultado investimento do país nas últimas décadas, fica muito aquém do desejado.

Que modelo de serviço público proporcionará mais igualdade de oportunidades de acesso a uma educação de qualidade e que corresponda aos legítimos anseios de cada um?

Para responder a esta questão, sugerindo linhas orientadoras para uma reforma da educação, procurámos um olhar complementar nas propostas de Julian Le Grand, John Thaler, Cass Sunstein e nas reformas educativas de sucesso da Nova Zelândia e da Suécia que, mais do que a melhoria da qualidade, proporcionada por mecanismos de escolha e concorrência, implicam o respeito por valores fundamentais como a liberdade e a responsabilidade.

**Keywords**

Education, public school, private school, public service of education, free choice, public choice, school choice, school voucher, competition, equality of opportunity, state, market, quasi-market, liberty, responsibility.

**Abstract**

The main purpose of this thesis is to rethink the future of education in Portugal and to contribute for a new understanding of public services based on the work of E.G. West and his original approach of educational challenges.

The joint analysis of the historical evolution of education in Portugal and in those countries studied by West (U.S.A. and Great-Britain), as well as his inspiring proposals, will allow us to explore new ways to improve education quality and overcome our persistent problems despite the considerable investment over the last decades.

Which model of public service can provide both equality of opportunities to better education and a response to each person's legitimate interest?

In order to suggest education reform guidelines we've also taken into consideration the proposals of Julian Le Grand, John Thaler, and Cass Sunstein as well as at the successful cases of reforms operated in New Zealand and Sweden that – more than improving quality through choice-and-competition – implied the respect for basic values such as liberty and responsibility.

## **Índice**

<b>1. Introdução.....</b>	<b>2</b>
1.1 Contexto, motivação e objectivos.....	2
1.2. Dificuldades e tensões do sistema educativo português: breve síntese .....	8
1.3. Questão de investigação, metodologia e estrutura da dissertação .....	15
<b>2. O debate histórico e teórico (Inglaterra, EUA e Portugal) .....</b>	<b>18</b>
2.1. A entrada do Estado na educação: do século XVIII à actualidade .....	18
2.2. A entrada do Estado na educação: o debate teórico .....	42
2.2.1. O argumento da protecção: obrigatoriedade e gratuitidade universais .....	43
2.2.2. O argumento da protecção: quem nos protege de quem? .....	51
2.2.3. O debate utilitarista sobre a redução do crime .....	59
2.2.4. O debate sobre valores comuns, desenvolvimento e igualdade de oportunidades .....	64
<b>3. Relação Estado, sociedade e educação: abordagens alternativas .....</b>	<b>80</b>
3.1. As propostas de West: o debate actual sobre liberdade de escolha .....	80
3.2. Julian Le Grand: uma “terceira via” para melhorar o serviço público?.....	88
3.3. Thaler e Sunstein: o “paternalismo libertário” como uma nova terceira via?.....	94
<b>4. Reformas de sucesso: os casos da Suécia e da Nova Zelândia.....</b>	<b>98</b>
4.1. Novo conceito de serviço público na Suécia: escolas independentes.....	98
4.2. Escolas de amanhã: a reforma na Nova Zelândia.....	101
4.3. O sucesso das reformas na Suécia e na Nova Zelândia – uma súmula.....	104
<b>5. Balanço crítico .....</b>	<b>107</b>
5.1. Perspectivas sobre o futuro da educação em Portugal .....	107
5.2. Contributo para um novo entendimento de serviço público na educação .....	114
<b>6. Bibliografia .....</b>	<b>120</b>



«...there does not seem to be much hope of education being returned to the people, but if (dare I say ‘when’?) it is, E. G. West will take more credit than anyone else.»

Sir Anthony Jay

Co-autor das séries *Yes Minister* e *Yes Prime Minister*

«The great enemy of the truth is very often not the lie — deliberate, contrived and dishonest — but the myth —persistent, persuasive and unrealistic.»

John Fitzgerald Kennedy

Presidente dos EUA

## 1. Introdução

### 1.1 Contexto, motivação e objectivos

Para justificar o interesse pelo tema escolhido para esta dissertação, permitam-me uma primeira abordagem escrita na primeira pessoa, que me parece importante registar. Fiz todo o meu trajecto escolar em escolas estatais. E cresci a pensar que a escola “pública”, como vulgarmente se designa a escola do Estado, era uma resposta solidária às necessidades educativas da população, sobretudo das famílias mais pobres, como a minha era. As escolas privadas eram para os ricos, para uma elite. Os pobres, se não fosse o Estado, não teriam direito a educação – o que sempre considerei essencial por influência dos meus pais – e dificilmente se libertariam da ignorância e da pobreza. A escola do Estado vinha resolver esse problema histórico, criando igualdade de oportunidades no acesso à educação, a uma actividade profissional qualificada e a um nível de vida mais elevado.

Desde que iniciei os meus estudos primários, três anos após o 25 de Abril de 1974, até ao início deste mestrado, raras foram as vezes em que ouvi ou li algo muito dissonante. Se aconteceu, talvez não estivesse apto a compreender ou aceitar algo contrário ao ensinamento das exclusivas virtudes da escola “pública”, tão presente na minha própria instrução. Terei certamente considerado ridículas, por exemplo, quaisquer referências à liberdade de ensino, à existência de um mercado na educação e à concorrência entre escolas proporcionada pela livre escolha. Mas escolher o quê? A escolha resumia-se, para descanso da minha educada consciência, a permitir que os filhos das pessoas com dinheiro pudessem ter acesso a escolas de elite (ou de cariz sectário), geralmente com propinas elevadas. Para os pobres havia uma só escolha: a escola estatal, pilar do Estado Social. Enquanto esta era serviço público, a garantia de igualdade de oportunidades financiada solidariamente pelos impostos, a outra era lucro e devia ser paga pelos próprios, que pretendiam um “luxo” acima das possibilidades da generalidade dos cidadãos e do Estado.

Nunca me ocorreu que pudesse estar em causa a legítima liberdade de escolha entre diferentes projectos educativos, a concorrência geradora de inovação e qualidade, e, muito menos, que ela pudesse ser garantida às famílias de poucos recursos, como era a minha.

Desenvolvi todo o meu percurso agradecido pela oportunidade que os meus concidadãos me haviam dado através do Estado, sem nunca me questionar, por exemplo, por que razão não tinha tido a oportunidade de seguir a área de artes plásticas, para a qual sentia vocação, por não haver essa opção na escola que frequentava. Limitei-me a compreender as limitações da oferta estatal e a aceitar as dificuldades financeiras dos meus pais, que não podiam assegurar-me a frequência de uma outra escola, mais distante.

O interesse pelos assuntos da educação levou-me ao “movimento estudantil”, tendo sido membro da direcção da associação de estudantes na escola secundária e presidente da Associação Académica de Aveiro, eleito por três vezes consecutivas. Apesar de nunca ter tido uma perspectiva sindical e de ter liderado uma associação pioneira a aceitar, por exemplo, o princípio do pagamento de propinas como co-responsabilização dos estudantes no financiamento, mantive a visão comum atrás descrita, que considera a oferta estatal prioritária e o ensino privado supletivo.

Só há pouco tempo fui desafiado a relativizar a convicção de que, historicamente, se o Estado não tivesse criado escolas, a maioria da população teria permanecido arredada do acesso à educação. Entre 2001 e 2004, quando fui representante em Timor-Leste da Fundação das Universidades Portuguesas, coordenando localmente a criação e implementação de cursos de ensino superior, pude verificar a publicamente reconhecida importância das escolas da Igreja Católica, especialmente durante o período da ocupação militar indonésia: garante de grande parte da oferta, de um ensino considerado de qualidade superior relativamente ao estatal, da incómoda preservação da identidade timorense, nomeadamente religiosa, e da valorização do pensamento crítico. Os alunos que chegavam aos cursos superiores que coordenava davam disso prova. De qualquer forma, a tomada de consciência desse facto não foi suficiente para abalar, na altura, em termos conceptuais, a crença que trazia comigo sobre a necessidade da oferta estatal, desde que fosse, pensava eu, feita em democracia e respeitando a liberdade dos indivíduos. As minhas convicções resultavam não de uma reflexão cuidada sobre a realidade, para a qual

não tinha uma “chave” de leitura, mas da afirmação generalizada, na sociedade portuguesa, das virtudes da escola “pública”, mistificada como pilar fundamental da democracia.

Embora não exerça, por ter sido desafiado a percorrer outros caminhos, sou licenciado em Ensino de Biologia e Geologia e o meu percurso profissional manteve-se ligado ao ensino – actualmente faço assessoria na reitoria da Universidade de Aveiro –, o que fortaleceu o meu interesse pela educação, em termos globais, e pela educação escolar em particular. A pequena experiência que tive no ensino secundário permitiu-me reforçar a percepção da crise vivida na educação, fazendo crescer a vontade de compreender melhor as suas causas e consequências, desde logo uma aparente apatia que afectava muitos pais, professores e alunos. Comecei a pensar que talvez isso se devesse à excessiva protecção do Estado de Bem-Estar, que na senda de proporcionar melhores condições de vida a todos, talvez lhes esteja adormecendo a necessidade de iniciativa, porque lhes reduz a liberdade que acarreta responsabilidade:

«[O que] sucedeu, é que os nossos contemporâneos, acostumados a ter cobertas, sem esforço, todas as necessidades básicas, desde o berço à sepultura, perderam o amor ao risco e à aventura, fonte de criação de riqueza. Prisoneiro de uma paralisante e excessiva segurança, o homem de hoje desinteressa-se progressivamente da sua contribuição para o desenvolvimento da sociedade, o que conduz a instituições cada vez mais ineficazes e anquilosadas» (Moreira, 2002:77).

Reconhecendo-se os progressos na massificação do acesso à educação, são também evidentes as dificuldades do Estado-Providência em corresponder às promessas de desenvolvimento, nomeadamente assentes no objectivo de uma maior igualdade, estando longínqua uma resposta eficaz aos desafios que um mundo globalizado, de mercados abertos e competitivos, nos coloca. Assim, importantes valores sociais, como o direito à educação, sustentado em oportunidades efectivas para todos, independentes do estrato sócio-económico, desvanecem no horizonte. Os sintomas de um sistema doente, nas palavras de Joaquim Azevedo (1994), são muitos e inquestionáveis, desde logo os fracos resultados académicos do sistema escolar, os elevados índices de abandono, a falta de confiança no sistema e nos diferentes agentes, os elevados índices de violência nas escolas. Há um ambiente de permanente ruptura, malgrado o esforço de todos: «A euforia que acompanhou a massificação e a democratização do ensino foi substituída por uma difusa sensação de incapacidade, que traduz a descrença generalizada de quantos convivem com o dia-a-dia do nosso sistema de ensino, sejam eles alunos, pais ou professores. Só assim se compreende a complacência com que a sociedade reage, ou não reage, aos números

assustadores do insucesso escolar e aos medíocres índices de qualidade do nosso ensino», ficando no ar uma dramática interrogação: «Qual é o futuro de Portugal quando cerca de 40% dos jovens entre os 18 e os 24 anos de idade não vai além do ensino básico, ou seja, quase metade de uma geração abandona o sistema de ensino sem qualquer formação específica que a ajude a garantir o seu sustento e o pleno aproveitamento das suas potencialidades?» (Fonseca, 2008).

Como nos diz Barreto (2009), é relativamente consensual falar de crise da educação, não como se fala de outras crises periódicas, mas de «crise estrutural, crónica», cujas causas residirão, em grande medida, no «carácter fechado, protegido da emulação e da concorrência, avesso à comparação, governado pelos próprios interessados, organizado com modalidades de “closed shop” e submetido a muito fortes influências ideológicas». O sector está «dominado por corpos profissionais organizados que capturam a decisão e a organização do respectivo sistema, onde impera a cartilha ideológica», com nefastas consequências para toda a sociedade. A frustração de expectativas é ainda maior tendo em conta um facto generalizadamente aceite: os avultados recursos (públicos e privados) investidos na educação e no sistema escolar ao longo das últimas décadas.

Mais preocupante, para lá das questões de qualidade e de desenvolvimento económico, é que também na educação estão em causa pelo menos duas das maiores realizações da civilização ocidental: a ciência e a democracia liberal (governo limitado pela lei). A este propósito, Espada (2008:10) socorre-se de Karl Popper e da sua visão inspiradora para enfatizar a sua principal mensagem filosófica – *sabemos muito pouco e cometemos muitos erros, mas podemos aprender com os nossos erros*. Mensagem que constitui a essência de uma “sociedade aberta” e o principal pilar de defesa contra “os seus inimigos”. Daí que Popper (2008:163) insista na necessidade de cultivar a abertura à crítica, estando implícita nessa atitude a consciência de que viveremos sempre numa sociedade imperfeita, porque até as pessoas boas são imperfeitas, porque não sabemos o suficiente, mas sobretudo «porque existirão sempre irresolúveis colisões de valores», uma vez que os princípios morais podem entrar em conflito. É determinante ter claro que, se por um lado o queremos reduzir, por outro, sublinha, «não pode haver sociedade humana sem conflito: tal sociedade não seria uma sociedade de amigos, mas de formigas».

Logo em 1944, Hayek (2005:39) identificava alguns dos maiores inimigos da sociedade aberta, a propósito do grave atentado à liberdade cometido na Alemanha Nazi, que acabou por arrastar o mundo para um dos períodos mais sombrios da humanidade. As condições que na Alemanha pré-Hitler haviam favorecido o Fascismo e destruído a liberdade eram a «crescente veneração do Estado, a fatalista aceitação das “inevitáveis tendências” e o entusiasmo pela “organização” de tudo (actualmente chamamos-lhe “planificação”)». O pior é que estas condições são muitas vezes criadas por pessoas bem-intencionadas que, crenças na bondade dos seus objectivos e da planificação centralizada, não desistem de procurar o poder necessário à construção do homem novo e da nova sociedade. Devíamos saber que a alienação da liberdade individual nas mãos do Estado, que a toma em favor de um qualquer desígnio colectivo, pode ser o início de uma “estrada para a servidão”. Neste quadro, podemos desprezar o poder que tem a educação?

Assim, temos de nos questionar sobre o modelo que melhor garante a qualidade do serviço educativo e a defesa da sociedade aberta, num contexto de respeito pela pluralidade política, económica e social. Trata-se de garantir direitos e deveres fundamentais da pessoa humana, como a liberdade, a responsabilidade e a solidariedade, muito anteriores e ulteriores à existência do próprio Estado. Deste modo, parece imperativa a existência de liberdade de escolha entre diferentes projectos educativos, geradora de inovação e diversidade de oportunidades de realização pessoal, especialmente para aqueles que partem de uma situação difícil de pobreza, material ou outra.

Neste sentido, Moreira (2002:90-91) pergunta-nos mesmo se não será de colocar «fim ao mito da educação gratuita e perceber que só quando se permite o funcionamento de um mecanismo de preços, e quando os fundos são utilizados directamente pelas famílias, as escolas são obrigadas a prestar-lhes contas». Na verdade, só esse quadro garantirá a devida autonomia do consumidor e da escola e incentivará a liberdade e responsabilidade de todos, defende. Não se rendendo à prática actual, alerta-nos para o perigo de falência do modelo de oferta estatal em sistemas como o educativo, «que se dizem feitos a pensar nos pobres e que, afinal, acabam ao serviço dos mais ricos e influentes», e interroga-nos se queremos manter a maioria sob o domínio de um certo despotismo, refém de um sistema estatal único.

Moreira, Jalali e Alves (2008:5-10), referindo que a opção dos diversos governos em Portugal se tem caracterizado por políticas de meio-termo – entre uma visão mais à

esquerda que prefere o aumento dos impostos para financiar mais e melhores serviços e uma visão mais à direita que prefere a diminuição de impostos e maior liberdade de escolha dos cidadãos, porque eles serão capazes de melhores decisões do que especialistas ou comités possam fazer por eles –, questionam se, dado o facto de Portugal ter vindo a perder competitividade e estar entre os países que menos crescem, não existirá «um caminho alternativo para enfrentar este impasse». Jalali (2008:136-137) sublinha que, se há algum consenso relativo à necessidade de reformar o Estado, existe uma «enorme ambiguidade em relação à redução do papel do Estado – e na medida em que sobressaem atitudes mais claras, elas são antagónicas à desintervenção estatal». Este facto é preocupante, antecipando que as reformas serão difíceis, pois parece haver um padrão de dependência do Estado a definir o futuro, que o autor reporta como um «padrão [que] parece ser em larga medida explicado pela “marca genética” sobre partidos e eleitores gerada pelas especificidades do processo de transição democrática, na medida em que foi neste contexto que os principais partidos e os eleitores se “formaram”». Porém, conclui que o futuro está longe de estar inteiramente pré-determinado. É nesse espaço de procura que pretendemos inserir este trabalho.

Pelas razões evidenciadas, e seguramente por outras – cada um terá as suas – o tema da educação (e do papel do Estado) é absolutamente central para o futuro dos portugueses e constitui motivo do nosso maior interesse. Contra a mitologia reinante e a resignação ao actual estado de coisas, que a reconhecida investigadora Filomena Mónica (1997) retrata como catastrófica, motiva-nos a procura de um ambiente educativo que mobilize (e responsabilize) os portugueses para a busca inacabada de uma educação que traga para a luz do dia, como dizia a autora, os seus propósitos de vida, em vez de servir o experimentalismo ou os dogmas de iluminados. Assim, a compreensão da crise e das propostas de saída parece-nos afectada por potenciais falsas contraposições, como escola estatal *versus* privada, educação correcta *versus* incorrecta, educação obrigatória *versus* voluntária e mesmo educação gratuita *versus* paga. Urge fazer um balanço crítico entre dois grandes modelos, procurando perceber, nomeadamente, qual deve ser o papel do Estado, até que ponto ele é a solução ou o problema, e dar um contributo para a definição de novas perspectivas para o futuro do serviço público de educação em Portugal, criando condições para que saia da crise em que se encontra.

Para este caminho pareceu-nos que a melhor forma era partir da importante e influente obra do professor E. G. West<sup>1</sup>. Académico internacionalmente reconhecido pelo seu trabalho pioneiro em Economia, especialmente em Economia da Política, e em História da Educação, mostrou que a educação estava bastante disseminada em Inglaterra e nos EUA, mesmo entre as classes mais desfavorecidas, antes da entrada do Estado. Crítico da falta de liberdade na educação e da ineficiência do monopólio estatal, propôs mecanismos para devolver o poder de escolha às famílias e dar a todos, especialmente aos mais pobres, boas oportunidades educativas.

## **1.2. Dificuldades e tensões do sistema educativo português: breve síntese**

O Estado assumiu em Portugal, especialmente a partir da instauração do regime democrático, um enorme intervencionismo em matéria de educação, tendo criado um gigantesco sistema educativo, com o objectivo de cobrir toda a população.

Se todos reconhecem o avultado investimento em educação feitos pelos diversos governos nas últimas décadas e os significativos passos na massificação do acesso à educação, também é consensual – e os dados confirmam-no – que nem sempre ela tem correspondido às expectativas criadas e às promessas feitas, em termos de qualidade, de desenvolvimento económico, de igualdade de oportunidades e mobilidade social, de fortalecimento dos valores basilares da liberdade e da responsabilidade.

Não se pretende fazer aqui um levantamento exaustivo dos problemas que encerra o sistema educativo, mas apenas elencar algumas das dificuldades mais notórias que constituem a moldura de crise que evidencia graves fragilidades da educação em Portugal. Como dissemos, reconhecem-se significativas mudanças positivas, como provam as

---

<sup>1</sup> Edwin George West nasceu em 1922 e faleceu em 2001. Formou-se em Economia pela Universidade de Exeter (Grã-Bretanha), tendo-se doutorado pela Universidade de Londres. Foi professor na Universidade Newcastle upon Tyne, “Research Fellow” na Universidade de Chicago, Leitor na Universidade de Kent e professor na Universidade de Carleton, onde permaneceu até ao fim da sua carreira. Foi igualmente professor visitante em Berkeley. Milton Friedman reconheceu a importância e influência do seu trabalho em “Free to Choose”, tendo posteriormente recomendado à Hoover Institution a atribuição do primeiro “Alexis de Tocqueville Award for the Advancement of Education Freedom”, o que veio a acontecer em 1995. A Universidade de Newcastle, onde foi professor, criou em 2002 o “E. G. West Center”, cuja missão é continuar a desenvolver investigação sobre o papel da escolha, competição e iniciativa privada na oferta de “Educação para Todos”. Os artigos “Education with and without the state” e “Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey”, feitos para o Banco Mundial, acabaram por influenciar a sua política educativa, que se tornou mais favorável ao papel da iniciativa privada (Flew, 2005; Neill, 2001).

estatísticas disponíveis<sup>2</sup>, mas também persistentes e preocupantes atrasos. Queremos deixar já claro que não se trata de desvalorizar o que se fez, mas antes questionar se, com os mesmos recursos, não se podia ter feito muito melhor.

Mostra-nos o relatório “30 Anos de 25 de Abril – um retrato estatístico” (INE, 2004) que o País viu acontecer a massificação do acesso à escolaridade, com particular crescimento da presença feminina, que ultrapassou a masculina nos níveis mais elevados do ensino. Apesar do decréscimo da população em idade escolar (6 aos 24 anos), o número de alunos a frequentar os diversos graus do sistema de ensino aumentou significativamente. Não obstante o analfabetismo ter diminuído acentuadamente desde a década de 70 (de 25,7% para 9,0%), em 2001 ainda eram nove em cada cem os portugueses, com dez ou mais anos, que não sabiam ler nem escrever – uma das taxas mais elevadas da Europa. No ensino superior a evolução foi ainda mais significativa já que o número de estudantes decuplicou, passando de cerca de 38 mil, em 1970, para mais de 390 mil, em 2001. Para este aumento terá contribuído o alargamento e descentralização do parque escolar universitário, com a criação de novas universidades (públicas e privadas) e institutos politécnicos.

Ao longo das últimas três décadas, deu-se a diminuição da proporção da população sem qualquer qualificação (de 60,6%, em 1970, para 26,4%, em 2001) e o aumento do peso da população com os ensinos secundário e superior completos (de 2,3% para 11,0% e de 0,6% para 6,5%, respectivamente). Entre 1981 e 2001, a estrutura da população activa portuguesa revelou um acréscimo de indivíduos com maiores níveis de qualificação. No entanto, a proporção de activos com menores qualificações era ainda elevada em 2001: 71,7% da população activa tinha completado, no máximo, o 3º ciclo do ensino básico. Notável foi o aumento da despesa pública em educação que, em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), passou de 4,3%, em 1977, para 7,0%, em 2001 (INE, 2004).

Também os indicadores recolhidos para o Debate Nacional de Educação (DNE) revelam um enorme crescimento do financiamento do sistema educativo entre 1986 e 2006. Sublinham os autores que a despesa total das Administrações Públicas em educação quadruplicou desde 1990, a preços correntes, tendo duplicado a preços reais (i.e. a preços constantes). É de notar que, por exemplo, o aumento da despesa da tutela em termos reais entre 1990 e 2005 não se deveu a uma expansão do número total de alunos, que estava já

---

<sup>2</sup> Ver INE (2004) e Santos e Dias (2007) para dados estatísticos sobre o sistema de ensino.



em declínio, arrastado pelo decréscimo demográfico das classes de idade correspondentes à frequência do Ensino Básico e, mais tarde, do Secundário, combinado com a estagnação das taxas reais de escolarização desses níveis (Santos e Dias, 2007: 14).

O decréscimo do número de alunos não se fica a dever exclusivamente a razões demográficas. Partindo do pressuposto de que o máximo de alunos matriculados num ciclo constitui o potencial, passados alguns anos, para o máximo de alunos matriculados num ciclo seguinte, os autores calcularam, para o período entre 1985/6 (matriculados no 1.º ciclo do Ensino Básico) e 2003/4 (matriculados no Ensino Superior), o grau de perda desse potencial: 54%. Esse total resulta da acumulação de perdas ao longo do sistema, começando pela de quase 10% entre os máximos do 1.º e do 2.º ciclo, e aumentando para 23 e 27% ao longo dos ciclos sucessivos (3.º ciclo e secundário, respectivamente), valores que os autores consideram poder estar subestimados (Santos e Dias, 2007: 30-31).

O forte investimento do País na educação tem sido amplamente reconhecido por organismos internacionais. Segundo os relatórios “Education at a Glance” (OCDE, 2006a; OCDE, 2007a), Portugal tem aplicado uma notável proporção do seu PIB em educação, com valores acima da média dos países membros. No entanto, se relacionarmos esses dados com os resultados dos alunos, quando comparados com os dos países parceiros, sobressai a fraca eficiência do nosso sistema educativo. É o que nos confirmam, por exemplo, os resultados do PISA<sup>3</sup> (*Programme for International Student Assessment*), que procura monitorizar, numa perspectiva comparativa internacional, os resultados dos sistemas educativos em termos de desempenho dos alunos, medindo a competência dos jovens de 15 anos na literacia em leitura, matemática e ciências. Na análise aos resultados do “PISA 2000” sobressai a conclusão de que os investimentos mais volumosos nem sempre correspondem aos melhores desempenhos médios. Tendo em conta o investimento, os nossos resultados ficam muito abaixo do expectável (GAVE, 2001:45).

Segundo o relatório “OECD in Figures 2006-2007” (OCDE, 2006b) Portugal teve, em 2002, uma despesa pública em educação de 5,71% do PIB face a uma média da OCDE de 5,09%, ficando em 7.º lugar no *ranking* dos países membros, apenas abaixo da Dinamarca, da Islândia, da Suécia, da Noruega, da Bélgica e da Finlândia. Porém, o relatório remete-

---

<sup>3</sup> Ver PISA 2000 in GAVE (2001); PISA 2003 in OCDE (2004) e GAVE (2004); PISA 2006 in OCDE (2007) e GAVE (2007)

nos para os resultados do “PISA 2003” (OCDE, 2004), onde temos um 26.º lugar na literacia em leitura, assim como na literacia em matemática, enquanto na literacia em ciências o desempenho é ainda pior, ocupando a 28.ª posição (apenas México e Turquia, dos países membros, ficam atrás de Portugal). O “OECD in Figures 2009” (OCDE, 2009) mostra uma descida para o 12.º lugar no investimento público de 2006 em percentagem do PIB (5,12% face à média de 4,91%), ainda assim um lugar destacado. Em termos de desempenho (PISA 2006), embora com melhorias, os resultados permanecem francamente maus (23.º na literacia em leitura, 26.º lugar em literacia matemática e 27.º na literacia em ciências), denunciando um desempenho que não responde ao investimento feito.

O estudo “Learning for Tomorrow’s World – First Results from PISA 2003” (OCDE, 2004:103) dissipa quaisquer dúvidas quanto à relação investimento/resultados, sublinhando que, enquanto alguns países tinham um desempenho muito acima do que seria de esperar, tendo em conta a despesa por aluno, outros, como Portugal, estavam significativamente abaixo do previsto. Estas conclusões são reforçadas pelo relatório do “PISA 2006” (OCDE, 2007b:115), evidenciando que a despesa por si só não é suficiente para atingir elevados níveis de resultados, podendo outros factores ter um papel crucial. Também o relatório “Education at a Glance 2007” sublinha que uma despesa mais baixa não corresponde necessariamente a resultados menores e que é enganoso generalizar uma relação entre uma despesa baixa e menor qualidade dos serviços educativos. É referido o exemplo da Coreia e da Holanda, cuja despesa acumulada em educação se encontra abaixo da média da OCDE, sendo o seu desempenho, no entanto, um dos melhores do PISA 2003 (OCDE, 2007a:171).

Vale ainda a pena saber que, entre os 25 países da União Europeia (UE) que participaram no “PISA 2006”, só a Grécia, Bulgária e Roménia registam pontuações inferiores à portuguesa (OECD, 2007b). Nos dois estudos anteriores, os alunos portugueses tinham ficado igualmente abaixo da média. No que concerne à Matemática, principal alvo do PISA 2003, além do mau posicionamento geral, é de sublinhar que apenas um por cento dos jovens respondeu com sucesso às questões mais complexas. Já no que diz respeito à literacia de leitura, especialmente avaliada no “PISA 2000”, metade dos alunos portugueses (52%) não foi além do nível dois, o que significa que foram apenas capazes de realizar tarefas básicas de leitura e interpretação de texto.

Para lá destes resultados, é o elevado abandono escolar precoce que leva Afonso e Ferreira (2007: 12) a afirmarem peremptoriamente que, apesar do investimento em educação ser superior ao da média europeia, o desempenho do sistema de ensino se encontra muito abaixo do desejado. Já num balanço dos 20 anos após o 25 de Abril, Azevedo (1994:19) chamava a atenção para um estudo sobre insucesso e fazia um diagnóstico preocupante em relação aos resultados do sistema educativo, classificando-o de «doente»:

«[aqueles] elementos, entre tantos disponíveis, são suficientes para deixar preocupado qualquer um de nós, que contribuímos anualmente com 700 milhões de contos para alimentar um sistema que gera tais resultados. É uma máquina gigantesca, com dois milhões e duzentos mil alunos e duzentos mil funcionários, distribuídos por perto de onze mil escolas, uma máquina com gritantes margens de ineficiência».

Considerando a relação entre investimento e resultados muito aquém do expectável, sublinhava a perda de 400 000 crianças no curto espaço de vinte anos, por insucesso e abandono. Um caudal de dezenas de milhares de jovens iletrados e excluídos, atirados anualmente para o mercado de emprego «sem qualquer qualificação e com baixa auto-estima», denunciando uma escolaridade básica incapaz de servir o desejo de um desenvolvimento sustentado (Azevedo, 1994:61). A mesma angústia era sublinhada dez anos depois no seminário “Bases da Educação”, levado a cabo pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo então ministro da Educação David Justino (2004:25-26).

Mas as dificuldades não se esgotam na questão dos resultados, existindo outros problemas que justificam a enorme desconfiança relativa ao sistema. Azevedo (1994: 96-110) acentuava o erro de se olhar para o Estado como único «construtor do edifício social», o que acontece, diz, porque a nossa cultura, ainda que subconscientemente, é dominada pela ideia de que a sociedade existe para o Estado, permitindo-lhe a imposição do seu paradigma dominante e totalitário. Outro erro assenta no mito igualitarista, que uniformizou a formação, dando o mesmo a todos e, ao contrário do que se pretendia, tornou-se fonte de segregação e exclusão social. A heterogeneidade «é a certeza mais certa e, simultaneamente, mais vilipendiada do sistema de ensino de massas». A indiferença às diferenças, como solução para a igualdade de oportunidades, transforma-se numa poderosa máquina reprodutora de desigualdades sociais, «porque dar as mesmas oportunidades a todos é condenar necessariamente uma parte à exclusão», condenando «os mais desprotegidos ao abandono escolar precoce ou a desvios vocacionais despropositados e aniquiladores de potencialidades pessoais insuspeitadas».

O sistema educativo gorou as expectativas que a sociedade nele depositou, nomeadamente no que concerne à promoção da igualdade de oportunidades. Numa época em que está legitimado quase exclusivamente por proporcionar qualificações para o mundo profissional, não o faz como almejado, sendo visto como desajustado dos vários sectores da economia, o que tem consequências ao nível do abandono escolar, por desmotivação. Depois, gasta grande parte das suas energias a procurar evitá-lo. A resposta a estes problemas foi, infelizmente, o reforço do modelo de escola estatal, controlado pelo poder central, de modo a assegurar, pela igualdade tendencial nos procedimentos, a equidade efectiva nos resultados. Um modelo que não responde à diversificação crescente e acelerada do tecido social, que não promove esquemas de responsabilização e mesmo de protagonismo, que lhe emprestariam um outro dinamismo (Aurélio, 2004:45-48).

Canário (2004a: 295) reforça a consciência desse excessivo centralismo e normativismo, no governo do sistema educativo, a partir de instrumentos legislativos extremamente pormenorizados e pesados<sup>4</sup>. Existe sobre o sistema, e no sistema, uma mentalidade centralizadora, normativa, sempre a aguardar instruções da tutela, que representa uma cultura partilhada pelos sindicatos e pelos vários partidos. Valorizando a autonomia, não acredita em grandes reformas que se inspirem, do ponto de vista metodológico, nos princípios centralistas e controladores que, justamente, paralisam essa capacidade de construir autonomia (Canário, 2004b: 313-314).

Para comemorar os 20 anos da Lei de Bases do Sistema Educativo, o CNE organizou o “Debate Nacional de Educação” (DNE). Naturalmente, não podíamos ficar alheios ao relatório desta acção – levada a cabo entre Janeiro de 2006 e Março de 2007 –, que traça um panorama do nosso sistema educativo, das suas conquistas e problemas, apontando também, num debate alargado à sociedade civil, pistas para o futuro. Numa das notas de abertura do relatório final, o Presidente do CNE deixa um alerta para os persistentes problemas, a que ninguém pode ser indiferente: «os nossos parceiros europeus desenvolveram muito os seus sistemas educativos e alcançaram já patamares de qualidade muito acima do que nós conseguimos atingir» (Pedrosa, 2007:12).

A síntese do debate veio salientar a insatisfação generalizada com o ritmo a que estamos a melhorar o acesso dos portugueses à escolarização e com uma qualidade reconhecidamente

---

<sup>4</sup> Ver Afonso e Ferreira (2007) e Eurydice (2007) para uma descrição mais pormenorizada.

frágil, afirmando a necessidade de eliminar a quebra de confiança social mútua entre a sociedade e as instituições de ensino, com origem, por exemplo, na acção de dirigentes políticos e comunicação social, que realçam os casos mais negativos e omitem os sucessos, ou na persistência de lógicas corporativas. Considerando os portugueses que as instituições devem ser locais de trabalho árduo dos professores e alunos, com o apoio persistente dos pais, de outros profissionais e da comunidade, não acreditam que as melhorias possam surgir do modelo esgotado de reformas assentes em medidas políticas «centralistas, iluminadas, desresponsabilizantes», de produção legislativa exacerbada, que «têm rapidamente de ser substituídas por outros paradigmas de actuação, assentes na responsabilização dos profissionais e actores locais, na autonomia e avaliação interna e externa dos processos e resultados, na alteração efectiva das práticas de ensino e de aprendizagem, na divulgação da qualidade dos resultados alcançados» (CNE, 2007:46-49).

Neste sentido, ganha relevância a promoção da liberdade e da responsabilidade, desde logo garantindo às famílias a escolha entre projectos educativos diferenciados, firmados na autonomia e na capacidade dos agentes educativos. Porém, os direitos fundamentais relativos à liberdade de ensino, embora consagrados na Constituição da República Portuguesa (CPR) e nos mais diversos instrumentos jurídicos internacionais<sup>5</sup>, têm sido “letra morta”.

A partir do século XVIII, e apesar de frágeis inflexões, deu-se uma crescente estatização do ensino e redução do poder de escolha das famílias, o que se veio a acentuar com as opções tomadas na Assembleia Constituinte de 1976, onde o ensino privado foi considerado meramente supletivo. A liberdade de ensino<sup>6</sup>, primordial no quadro do respeito pelas liberdades fundamentais, da maturidade das instituições e da livre iniciativa dos indivíduos, é apenas uma miragem no horizonte da nossa mitigada democracia liberal:

«Uma nação desenvolvida é, assim, aquela que conjuga um Estado consciente da sua subsidiariedade e uma sociedade munida dos mecanismos de auto-regulação suficientes para acarinhar o crescimento das liberdades fundamentais em cuja ordem se inscreve, inequivocamente, a de ensino» (Carneiro, 1994:9).

É, assim, paradoxal que, ao mesmo tempo que a CRP garante formalmente a liberdade de ensino, prevendo a criação de escolas privadas e a livre escolha das famílias, ela obrigue o

---

<sup>5</sup> Ver Symonides e Volodin (2001).

<sup>6</sup> Ver Miranda (2007) para uma análise da evolução da liberdade de ensino nas Constituições Portuguesas.

Estado à criação de uma rede de escolas estatais que cubra as necessidades de toda a população, atribuindo-lhe o papel de educador e tornando supletivo o ensino privado.

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), o ensino básico é gratuito, podendo ainda os alunos carenciados dispor do uso de livros e material escolar, de alimentação e alojamento; também é gratuito o serviço de transporte relativo à escolaridade obrigatória. Além do financiamento à rede de escolas do Estado, está previsto no Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (Decreto-Lei n.º 553/80) o apoio às escolas privadas, cabendo ao Estado a obrigação de promover progressivamente o acesso em condições de igualdade com as estatais – uma miragem.

A obrigatoriedade e a gratuidade (nas escolas estatais) concorreram para dar ao Estado uma presença monopolista na educação. As suas escolas têm sido (mal) encaradas como as únicas que prestam serviço público, pelo que só elas podem receber o dinheiro dos contribuintes. Na verdade, o Estado financia a burocracia e as escolas, e não as famílias ou os estudantes. Ao colocar os jovens pelo critério principal da área de residência, retira à grande maioria da população qualquer possibilidade de escolha, mesmo que a escola dos filhos seja má ou não corresponda às legítimas aspirações educativas. A liberdade reduz-se a quem tem dinheiro para inscrever os filhos numa escola privada ou consegue ludibriar o sistema. Anula-se ainda qualquer efeito de concorrência entre escolas, do qual poderia resultar a necessidade permanente de inovação e melhoria da qualidade.

É o próprio Presidente da República que salienta como principal causa do nosso atraso estrutural «as deficiências na educação das crianças e dos jovens». Um problema que persiste mais de trinta anos após a instauração da democracia (Silva, 2007).

### **1.3. Questão de investigação, metodologia e estrutura da dissertação**

Feita a explicitação das motivações que estão na base deste trabalho e o levantamento sumário dos problemas que concorrem para a crise da educação em Portugal, importa agora explicitar as questões de investigação, a metodologia a seguir e, consequentemente, a estrutura adoptada.

Uma melhor compreensão da crise exige que se conheça o caminho percorrido até chegar à actual situação, o que implica estudar-se a evolução histórica da educação em Portugal, na

perspectiva das opções políticas que conduziram a um entendimento da educação pública como estatal, obrigatória e “gratuita”, especialmente procurando conhecer a fundamentação teórica na base dessas decisões.

Só assim será possível entender os persistentes problemas e bloqueios que o sistema educativo enfrenta e a argumentação actual que sustenta a manutenção de uma oferta escolar estatal monopolista, centralista e uniforme.

Procurando uma adequada chave de leitura da realidade portuguesa, decidiu-se cruzar essa investigação com o estudo de E. G. West sobre a evolução histórica dos sistemas educativos na Grã-Bretanha e nos EUA. Embora existam especificidades, trata-se de realidades que tiveram um desenvolvimento dos seus sistemas de ensino com semelhante desfecho. Por outro lado, o trabalho de West vai muito para lá de uma análise cronológica dos dados e dos factos, constituindo uma rara e profunda análise do debate teórico, filosófico e político, que marcou os momentos decisivos da evolução da educação naqueles países. A compreensão da situação actual e das suas raízes históricas é determinante para a elaboração de propostas para melhorar a educação.

No sentido de encontrar uma saída para a crise e uma resposta mobilizadora para os desafios que se colocam ao País, serão analisadas as inspiradoras propostas de West que, mais do que vistas como a única solução, serão abordadas como um ponto de partida para construir uma ideia de serviço público de educação assente num quadro de liberdade e responsabilidade.

Tal como a análise do pensamento de John Stuart Mill se afigura central para West mostrar que esta abordagem não se restringe a um determinado espectro ideológico – o que justifica o destaque que aqui mantivemos –, decidiu-se enriquecer a construção de um novo entendimento do serviço público de educação com base no estudo das propostas actuais de académicos próximos da social-democracia (centro-esquerda), dos países que West estudou, cuja investigação tem afirmado as vantagens desse quadro de referência, com particular destaque no que concerne à educação: uma progressiva abertura à liberdade de escolha e à introdução de mecanismos concorrenciais com o objectivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos, aumentar a sua eficiência e equidade, assim como a adequação aos interesses e necessidades dos utilizadores.

O estudo das suas propostas é ainda justificado pelo facto de os académicos em causa se encontrarem numa posição privilegiada para tratar o tema. Julian Le Grand, como refere Alves (2008), acumula uma ampla e prestigiada carreira académica com uma significativa experiência na esfera da governação na Grã-Bretanha. Richard Thaler e Cass Sunstein, num trajecto semelhante, passaram a poder conjugar uma carreira académica brilhante com importantes funções na actual administração norte-americana.

A construção de uma proposta para a educação nos termos explicitados exige um teste sobre a aplicabilidade dos mecanismos indicados por West e reafirmados por Le Grand, Thaler e Sunstein. Para reflectir sobre a exequibilidade das propostas estudadas e apontar linhas orientadoras para um novo serviço público de educação em Portugal, serão analisadas as reformas educativas de sucesso da Nova Zelândia e da Suécia, assentes na introdução de mecanismos de escolha e concorrência e num novo olhar sobre os papéis do Estado e dos cidadãos na educação.

Este trabalho termina com um balanço crítico das ideias estudadas, resultando numa proposta de um novo conceito de serviço público de educação e de linhas orientadoras para uma reforma educativa em Portugal.



## **2. O debate histórico e teórico (Inglaterra, EUA e Portugal)**

Com o intuito de melhor compreendermos o debate histórico e teórico entre dois modelos distintos de educação e a evolução da educação pública – que se foi assumindo como estatal –, recorreremos ao laborioso estudo que West realizou das principais decisões políticas e dos principais argumentos teóricos que a ditaram para as realidades inglesa e americana. Procurámos, ao mesmo tempo, encontrar na história portuguesa os factos que nos permitam perceber as semelhanças e diferenças, quer quanto aos passos dados, quer quanto à argumentação teórica utilizada, de um trajecto que teve semelhante desfecho. Trata-se igualmente de confrontar os argumentos teóricos que marcaram e marcam ainda as opções políticas que têm sido favoráveis a uma educação pública estatal. No caso português são raras as referências dos historiadores, especialmente dos historiadores de educação, sobre a argumentação teórica que presidiu aos momentos decisivos. Para a maioria dos autores, o incremento da oferta estatal é assumido como um passo positivo, sem uma análise crítica das opções e da argumentação justificativa.

### **2.1. A entrada do Estado na educação: do século XVIII à actualidade**

Edwin G. West mostra que, para as realidades inglesa e americana, a aprovação de legislação que determinou a obrigatoriedade e a gratuidade universais nas escolas estatais, com base no argumento da protecção das crianças, promoveu uma entrada hegemónica do Estado na educação, por via da transferência de estudantes das escolas privadas (com propinas). No século XIX, antes de o Estado ter entrado como fornecedor, existia uma oferta privada alargada, uma frequência escolar substancial e uma crescente procura das famílias, decorrente do aumento dos seus rendimentos.

No ensaio “The Spread of Education Before Compulsion: Britain and America in the Nineteenth Century”, traz à luz do dia os factos históricos que determinaram o percurso efectuado. Sublinhando que a maioria das pessoas concorda que as crianças necessitam da protecção da lei contra o potencial abuso dos pais (ou terceiros), alerta que apenas uma minoria muito pequena dos pais podem ser vistos como “delinquentes” ou negligentes, o que raramente leva o Estado a retirar-lhes a guarda dos filhos. Neste sentido, será razoável

concluir que a grande maioria terá um comportamento altruísta em relação às crianças, não negligenciando a sua alimentação, o seu vestuário ou abrigo.

«No entanto, se estas necessidades tivessem de ser fornecidas actualmente na mesma base do que a educação, elas estariam disponíveis gratuitamente. De facto, existiriam leis para a obrigatoriedade e gratuidade universais da alimentação e impostos mais elevados para oferecer comida grátis às crianças nas cantinas ou lojas estatais mais próximas da sua residência» (West, 2003a:34).

Este tratamento assimétrico surgiu apenas no último quartel do século XIX, pelo que, contrariamente à crença popular, antes da intervenção do Estado, a escolarização na Grã-Bretanha dependia quase completamente de fundos privados (pais trabalhadores e Igreja) e a oferta era relativamente substancial. Antecipando eventuais críticas, West salienta em reforço da sua posição:

«Evidente, havia menos educação por criança do que actualmente, assim como havia menos de tudo, porque o rendimento nacional era muito menor. Calculei, apesar de tudo, que a percentagem do rendimento nacional gasto na escolaridade das crianças de todas as idades em Inglaterra em 1833 era de aproximadamente 1%. Em 1920, quando a escolaridade já se havia tornado “gratuita” e obrigatória por lei, a proporção caíra para 0,7%» (West, 2003a:35).

Acresce que, segundo o mesmo autor, antes de a educação se ter tornado obrigatória (1880) e gratuita (1891), o investimento das famílias em educação aumentava proporcionalmente aos seus rendimentos, com o número de estudantes sempre a evoluir acima da taxa de crescimento populacional, sendo que a média de escolaridade de crianças da classe trabalhadora tinha atingido os 5 anos em 1851 e era já de 6 anos em 1858, além de que se podia então concluir que a maioria da população teria tido alguma escolarização.

A este propósito importa dizer que a introdução de escolas estatais (pagas), pelo famoso “1870 Act”, não visava, como havia deixado claro o seu proponente, W. E. Forster, substituir o vasto sistema de escolas privadas, mas antes suprir falhas em alguns lugares, o que não impediu alguns dos seus colaboradores de sobrevalorizarem essas falhas, o que terá levado a que, em muitos casos, as escolas estatais tivessem capacidade excedentária.

«Para reduzir o embaraço relativo à existência de escolas meio vazias, as autoridades educativas decidiram a redução das propinas e a utilização de receita fiscal para colmatar a brecha. O preço mais baixo incentivou a procura; mas isto foi feito às custas das escolas privadas, muitas das quais não conseguiram sobreviver a tão injusta competição.» (West, 2003a:36)

Depois da obrigatoriedade, os defensores da educação estatal advogaram que estava errado compelir os muito pobres a fazer algo que não podiam pagar. Assim, em vez de uma dispensa especial ou do financiamento destas famílias, insistiram que a educação deveria

tornar-se gratuita para todos: ricos, classe média e pobres. Porém, «a gratuidade foi legislada exclusivamente para as escolas estatais, com base no argumento de que seria conflituoso pedir aos contribuintes que subsidiassem as escolas da Igreja. Os contribuintes protestantes rejeitavam financiar os católicos e vice-versa» (West, 2003a:37).

Artificialmente, estas decisões, em vez de suprir eventuais falhas, levaram as escolas estatais “gratuitas” a assumir a dominância do mercado, fazendo declinar a oferta privada.

Os decisores pela obrigatoriedade e gratuidade não terão considerado os dados disponíveis relativos à literacia, cujo nível seria muito superior à escolarização – assuntos algo diferentes. West (2003a:37-38) recorre a R. K. Webb para sublinhar que ela cobriria, nos anos 1830, entre dois terços a três quartos da classe trabalhadora, o que incluía os «mais respeitáveis pobres», que eram também «o maior potencial político da vida inglesa de então». Haveria, além disso, um apreciável crescimento da taxa de literacia entre os mais jovens, cujo acesso à educação era bem superior ao da geração precedente. West sublinha que, em 1880, quando a obrigatoriedade nacional iniciou, «mais de 95% dos que tinham 15 anos eram literatos», e que isso deve ser comparado com o facto de que, mais de um século depois, «40% dos que têm 21 anos no Reino Unido admitem ter dificuldades com a escrita e a leitura».

Em Portugal, no advento da 1.<sup>a</sup> República, um século depois do período tratado por West, a situação era bem menos animadora quando comparada com outros países europeus, com uma taxa de analfabetismo de 75,1%. Esse grave atraso era atribuído ao maior interesse da Monarquia pelo desenvolvimento material em detrimento do espírito. Porém, é inquestionável que os governos monárquicos, sobretudo a partir de 1820, se haviam preocupado com a questão, tendo baixado consideravelmente o analfabetismo nos últimos anos do regime. É também inquestionável que, para além das intenções e acções, o baixo investimento em educação não se inverteu com a República (Marques, 1981:343-44).

No entanto, o problema do analfabetismo é mais complexo, obscurecido muitas vezes pelo tratamento de taxas globais ou nacionais. Isso mesmo nos comprova Ramos (1988) quando nos mostra a alfabetização como resultante de uma intensa relação com a propriedade (proprietários mais letrados do que trabalhadores rurais à jorna) ou com o cristianismo (mais letrados os países protestantes), e moldada pela cultura de relacionamento entre os indivíduos (e.g. mimetismo das elites ou indução pelas elites), normalmente com

diferenciação geográfica (em Portugal, um Norte mais letrado), decalcando um padrão antigo e que se poderia generalizar a toda a Europa. Por isso, o autor fala em culturas de alfabetização e culturas de analfabetismo em Portugal, e alerta ainda para os erros cometidos pelas ciências sociais quando consideram o Estado nacional como uma unidade de estudo pertinente, equivalente a «“uma sociedade”, “uma economia” e “uma cultura”».

«A análise do sistema elementar de ensino público na segunda metade do século XIX, um dos períodos em que ele mais se expandiu, confirmou a força dos factores socioculturais. Em primeiro lugar, grande parte da alfabetização, sobretudo quanto maior era o seu nível, não passava pela escola pública. Tal como aconteceu no resto da Europa, a escola veio sobretudo «disciplinar», isto é, situar dentro de instituições oficiais a aprendizagem social da escrita. A escola não conseguia incluir quem não quisesse lá ir» (Ramos, 1988:1110).

O facto de os dados disponíveis no século XIX mostrarem que a taxa de alfabetização em Portugal variava muito consoante a geografia (e factores a ela associados) não foi devidamente tido em conta no desenho das políticas de oferta escolar estatal, tal como West denunciara para a Grã-Bretanha. Escolas que apareceram supostamente para suprir falhas, acabaram a substituir toda uma oferta privada com grande dinamismo. Este olhar “distráido” sobre os dados esqueceu, ou quis esquecer, uma evidência importante:

«...que a alfabetização não foi apenas o produto da oferta de escolas e da atracção que estas puderam ter. A alfabetização foi, antes disso, o resultado da opção dos indivíduos em determinadas situações. A alfabetização de certos grupos socioprofissionais – como os clérigos, os burocratas ou os comerciantes das cidades – devia-se certamente ao papel que a escrita tinha ou veio a ter nas actividades a que se dedicavam» (Ramos, 1988:1112).

Como em Inglaterra, e ao contrário do que se possa pensar, também em Portugal, durante vários séculos, a iniciativa no campo do ensino pertenceu, não ao Estado, mas aos particulares, especialmente à Igreja, cuja acção é reconhecida como preponderante antes mesmo da existência do Estado, para preparação dos seus quadros, bem como de outros indivíduos (Grácio, 1988:21; Estêvão, 1996:113). Existia uma imensa malha de igrejas paroquiais e mosteiros, sobretudo no Norte do País – o que fazia com que muitos camponeses soubessem ler e escrever, possuísem bibliotecas e organizassem escolas –, devendo salientar-se o quanto essa rede foi importante para facilitar o acesso dos mais pobres à educação (Ramos, 1988:1093-94).

Com o crescimento da procura, onde quer que houvesse um bom mestre formava-se um centro de ensino livre. A rede organizada da Igreja incluía igualmente ensino fora dos estabelecimentos religiosos, que podia ser seguido tanto por religiosos como por leigos:

«Chamava-se-lhe portanto, para o distinguir do estudo reservado aos clérigos, um *estudo geral*. Foi dos estudos gerais que nasceram as universidades» (Saraiva, 1983:109).

Estavam dados passos sólidos para o desenvolvimento de um ensino cada vez mais disseminado e aberto às populações<sup>7</sup>, independentemente da sua condição social, onde viriam mais tarde a distinguir-se várias ordens religiosas e congregações, com grande destaque para a Companhia de Jesus, que, entre 1542 e 1759, dirigiu colégios gratuitos, abertos a todas as classes sociais (Estêvão, 1996:114).

O forte intervencionismo do Estado nos assuntos da educação começou quando Sebastião José de Carvalho (Marquês de Pombal) liderava o governo do Reino, antecedendo em quase um século as reformas de pendor estatizante ocorridas em Inglaterra. Porém, se em Inglaterra se favoreceu a iniciativa estatal com a obrigatoriedade e gratuidade universais, assente no argumento da cobertura insuficiente, aqui tratou-se de eliminar e substituir a oferta existente. Depois de o Marquês ter decidido a expulsão dos Jesuítas<sup>8</sup>, colocando fim a mais de duzentos anos de actividade pedagógica ininterrupta, iria criar-se um vazio embaraçoso, que lhe permitiria dar os primeiros passos para centralizar no Estado a educação do Reino. Das várias determinações assumidas,

«A primeira, que constitui a disposição notável do diploma, é a criação do lugar de Director-Geral dos Estudos. Pela primeira vez, na história do nosso ensino, vai surgir uma entidade, subordinada ao poder vigente, que superintende nos serviços do ensino elementar e médio, equivalente a um actual Director-Geral do Ensino» (Carvalho, 1986:430-31).

No entanto, mais do que a mera organização administrativa dos assuntos do ensino, o ministro deixava clara a sua intenção de doutriná-lo e subjugá-lo à sua vontade, eliminando a liberdade de pensamento entre os professores:

«Assim o declara o alvará: “E porquanto as discórdias provenientes da contrariedade de opiniões que muitas vezes se excitam entre os professores, só servem de distrai-los das suas verdadeiras obrigações e de produzirem na Mocidade o espírito de orgulho e discórdia, terá o Director todo o cuidado em extirpar controvérsias, e de fazer que entre eles haja uma perfeita paz, e uma constante uniformidade de doutrina, de sorte que todos conspirem para o progresso da sua profissão e aproveitamento dos seus Discípulos”» (Carvalho, 1986:431).

Saraiva (1983:248-249) confirma-nos essa urgência em substituir os colégios dos jesuítas, disseminados por todo o País, onde se ministrava grande parte do ensino das primeiras

---

<sup>7</sup> Convirá registar que a importante actividade de ensino aberto a não religiosos não pode atribuir-se apenas à Igreja Católica, como sublinha Saraiva (1983), mas também às sinagogas, das quais teriam saído muitos dos colaboradores dos primeiros monarcas.

<sup>8</sup> Em 1759, acusados de conspiração e participação num atentado contra a vida do Monarca.

letras e a instrução secundária. Logo em 1759, na mesma lei em que se declaravam extintas as escolas da Companhia “e abolida até a memória das mesmas, como se nunca houvessem existido”, criavam-se, em toda as vilas cabeças de comarca, classes para o ensino da Gramática Latina e da Retórica. Para garantir total controlo, o ministro decretou igualmente a proibição do ensino a quem não estivesse oficialmente autorizado a exercê-lo.

Seguindo uma política absolutista, orientada para a criação, pelo Estado, de um sistema global, as reformas lançadas no período pombalino encontravam-se conformadas, segundo Grácio (1988:39), «por um propósito de laicização da administração escolar – que se verifica também com a Inquisição e a Censura –, e de adaptação de conteúdos e métodos à organização mercantilista da produção e do comércio, ao reordenamento social do despotismo iluminado, e às tendências racionalistas, experimentalistas e utilitaristas da nova cultura»<sup>9</sup>. Esta orientação, visando a cobertura total do País com uma rede de escolas estatais, tornou-se totalmente oposta à iniciativa privada, adquirindo o Estado, «por substituição da tutela religiosa e o estabelecimento de uma coordenação central, um poder de controlo sobre o sistema de ensino que não mais abandonará» (Nóvoa, 1987:215). Paga pelo “subsídio literário” (imposto nacional criado para custear o ensino), a reforma de Pombal, caracterizou-se sobretudo «pelo seu sentido estatista e, assim, pela estruturação de um “ensino oficial”, contrário aos esquemas de um ensino “livre”» (Torgal e Vargues, 1984:20).

Apesar do contexto desfavorável, o ensino particular manteve-se autorizado, nomeadamente na vertente doméstica. Porém, para além da habilitação para o magistério, era necessária a aprovação prévia pela Mesa Censória que, consolidando o controlo estatizante, se manteve à frente dos destinos do ensino (Estêvão, 1996:115).

Na regência de D. Maria I, por oposição ao período anterior, houve uma ténue tentativa de inversão do movimento laicizante, mas que não conseguiu apagar a animosidade com o ensino privado. A centralidade do Estado no ensino prosseguiu, «registrando-se designadamente por parte da junta dos estudos (primários e secundários) uma certa oposição à abertura de escolas privadas porque estas, dizia, podiam facilmente ser convertíveis “em seminários de corrupção e de impiedade”» (Estêvão, 1996:116).

---

<sup>9</sup> Porém, o argumento da iluminação teórica e ideológica de Pombal não é pacífico, como veremos.

A distinta postura da rainha é atestada por Fernandes (1994), que refere o seu apoio a instituições privadas de ensino feminino gratuito, em grande parte financiadas pela caridade particular. Nesse período, ganharam relevo os colégios ou “casas de educação” exclusivamente destinados a raparigas, cujo pujante desenvolvimento levou de vencida a oposição da Junta ao privado. Se é verdade que a maioria dos alunos dos colégios eram das classes sociais mais elevadas, é preciso sublinhar que se oferecia ensino gratuito aos mais desfavorecidos. Importa ainda salientar que foi o ensino privado quem primeiro se interessou pela educação de crianças portadoras de deficiência, sendo pioneiro a ocupar esse importante espaço de serviço público.

A experiência Liberal em Portugal, com a Monarquia Constitucional (1820-1910) manteve a tendência de centralização no Estado do poder em matéria de educação, que apenas não terá ido mais longe por incapacidade financeira. Os detentores do poder saído da Revolução de 1820 viam na instrução, sobretudo primária, um «factor indispensável para a regeneração da Pátria e prorrogação da ideologia liberal» (J. Ferreira Gomes *apud* Carneiro, 2003:309).

No que concerne à liberdade de ensino, Marques (1981:51) aponta um caminho contrário àquilo que considera serem os sinais iniciais do novo Regime, por ter ganho ascendente a influência francesa em vez da inglesa: «Na verdade, os liberais defendiam uma constituição política estabelecida sobre bases populares, uma limitação severa às prerrogativas do rei, liberdade de religião, de imprensa e de palavra, liberdade de comércio e de indústria e muitas outras doutrinas “subversivas”, diametralmente opostas aos princípios fundamentais do Despotismo Esclarecido». E considera, na base da mudança, a afirmação em Portugal de um sentimento anti-clerical entre as classes ditas superiores, para as quais «o clero não passava de um símbolo perigoso do passado, de um obstáculo no caminho do progresso». Também Saraiva (1983:274) sublinha que «o doutrinismo dos liberais de 1820 era anticlerical», pelo que o valor da liberdade de ensino presente na Constituição de 1822 (Art. 239.º - É livre a todo o cidadão abrir aulas para o ensino público, contando que haja de responder pelo abuso desta liberdade, nos casos e pela forma que a lei determinar) teria reduzida expressão prática. Além disso, e da interessante conceptualização, que considerava público o ensino promovido por privados, começava a surgir a ideia, segundo Torgal e Vargues (1984:46), «de que uma instrução

verdadeiramente pública e liberal não poderia coexistir com um ensino particular e de elite que o princípio da liberdade de ensino facilitaria a progressão».

Há neste ponto um equívoco frequente que convém esclarecer. Como refere Moreira (1996a:33), aquilo que veio, no século XIX, a denominar-se Liberalismo tinha aspectos comuns a duas tradições liberais distintas (a inglesa e a francesa), nomeadamente a liberdade de pensamento e de expressão, que era uma base comum contra os pontos de vista conservador e autoritário. «É assim que, mesmo aceitando que a maioria dos aderentes ao Liberalismo professariam também uma crença na liberdade individual de acção e em alguma espécie de igualdade de todos os homens, um exame mais apertado mostra que esse acordo era em parte somente verbal, visto que os termos *liberdade* e *igualdade* eram usados com significados algo diferentes».

A tradição *inglesa*, tendo raízes na Antiguidade Clássica e em certas tradições medievais, tomou a sua forma moderna entre os finais do século XVII e o século XVIII, como doutrina política dos *Whigs English*, tendo fornecido o modelo das instituições políticas maioritariamente seguido pelo liberalismo europeu do século XIX. Foi «a liberdade individual que um *governo debaixo da lei* tinha assegurado aos cidadãos na Grã-Bretanha que inspirou o movimento pela liberdade nos países do Continente onde o absolutismo tinha destruído muitas das liberdades medievais» ali preservadas. A diferença é que no Continente as instituições foram concebidas à luz de «uma tradição filosófica muito diferente das concepções evolucionárias predominantes na Grã-Bretanha, nomeadamente de um ponto de vista racionalista ou construtivista que exigia um completo e deliberado refazer do conjunto da sociedade de acordo com os princípios da razão». Esta abordagem *francesa, continental* e *construtivista* deriva da filosofia racionalista esboçada em França por René Descartes, mas também por Hobbes na Grã-Bretanha (Moreira, 1996a:34-36).

Assim se percebe que não faz sentido algum falar de incoerência ou evolução do Liberalismo português, mas antes da vitória da tradição francesa. No contexto referido, uma forte negação da influência das Igrejas na educação, conjugada com o início de um movimento político pela gratuidade, reforça a similitude das decisões tomadas em Portugal<sup>10</sup> – crescentes iniciativas para coarctar a liberdade de ensino e fortalecer o

---

<sup>10</sup> Atente-se, por exemplo, no pensamento de Mousinho de Albuquerque, ministro diversas vezes depois de 1834, ilustrativo da tendência da época. Embora nunca o tivesse chegado a implementar, o seu projecto



monopólio estatal – com aquelas que West reporta para Inglaterra (devido a um ascendente liberalismo francês, via filósofos utilitaristas britânicos).

Segundo Adragão (1995:190-91), a entrada em vigor da Carta Constitucional outorgada por D. Pedro IV, em 1826, veio considerar o ensino no âmbito da garantia dos direitos fundamentais, incluindo o direito de todos os cidadãos<sup>11</sup> à instrução primária gratuita. Porém, um aspecto parece indicar o favorecimento da oferta estatal: «Embora os preceitos da Carta se não refiram ao carácter público ou particular das instituições de ensino mencionadas, desaparece do articulado a garantia expressa da liberdade de criação de escolas». Não tardou muito para se confirmar essa tendência. O anticlericalismo do Estado, com nova expulsão das Ordens Religiosas em 1834, criaria uma grave lacuna no ensino, abrindo as portas à oferta estatal implementada por Rodrigo da Fonseca e Passos Manuel, mas também ao controlo ideológico sobre quem ensinava, obrigando à adesão ao regime.

Numa das medidas que, a seguir a Pombal, mais favoreceu a oferta estatal, o ministro Rodrigo da Fonseca estabelecia, num decreto de 1835, a gratuidade nas escolas estatais e criava uma rede de escolas a cargo dos municípios, que abrangia todo o País, apoiados pelo Estado quando não dispusessem dos meios económicos necessários. Embora a reforma de Passos Manuel não afirmasse a gratuidade, mantinha-se claro o dever do Estado de garantir instrução primária a todos. Ainda sem obrigatoriedade legal, sublinhava-se o dever moral dos pais enviarem os filhos à escola logo que fizessem sete anos, e ainda das municipalidades, dos párocos e dos professores de usar todos os meios para persuadir pais e filhos a cumprir tal obrigação (Carvalho, 1986:561).

---

“Ideias sobre o estabelecimento da Instrução Pública dedicada à Nação Portuguesa e oferecidas a seus representantes” escrito em Paris, influenciado pelas teses francesas, considerava claramente o carácter estatal da educação, o que incluía a responsabilidade de a organizar, de a legislar e de a oferecer. Entendia ele «que os professores, como “verdadeiros funcionários públicos”, [tinham] de ser pagos pelos “cofres públicos”». O sentido público que atribuíra à educação levava-o a considerar que devia ser “inteiramente gratuita”. Considerava ainda que o ensino religioso deveria estar na escola, mas nacionalizado, assim como nacionalizados os bens da Igreja (Torgal e Vargues, 1984).

<sup>11</sup> Convém ter presente, embora em regra não seja referido, que o conceito de cidadania (e respectivos direitos) era bem diferente do actual. Por exemplo, o sufrágio universal para os adultos do sexo masculino e do sexo feminino, sem restrições significativas, só seria adoptado em 1974. Para melhor compreensão da sua evolução, ver Ramos (2004), que nos diz que o projecto cívico liberal queria atingir um regime fundado na prescrição racional de um único modo de vida. A evolução do conceito, ligado à “independência”, à participação política e depois à assistência estatal, criou condições para se transformar «na dominação dos “homens livres” sobre uma população “não livre”. O projecto cívico pôde assim fornecer um idioma de legitimação aos autoritarismos republicano e salazarista ou à subjugação colonial».

Periclitantemente, adivinhava-se a introdução da escolaridade obrigatória e gratuita nas escolas do Estado, num movimento semelhante ao que West mostrou ter acontecido em Inglaterra no séc. XIX, com grave dano para a pluralidade da oferta educativa. Apesar da frequente castração política, o ensino privado mostrava um assinalável dinamismo em Portugal, com grande heterogeneidade de escolas, entre colégios católicos, escolas de iniciativa individual de professores, de beneficência e solidariedade, ligadas a entidades locais, mestres ambulantes, cursos nocturnos ligados a associações culturais, até escolas ligadas a clubes republicanos. Com base num estudo de Manuel Figueira (2004), sabe-se que entre a amostragem das escolas de “Educação Nova”<sup>12</sup> apenas duas eram estatais, o que terá constituído uma singularidade deste movimento, que se afirmou e difundiu sobretudo através da iniciativa privada. No entanto, a estratégia «centralizadora e uniformizadora que, do ponto de vista da administração pública, segue o modelo francês e prolonga uma tendência que vinha já do pombalismo», só não terá sido pior para o ensino privado dadas as já referidas dificuldades financeiras crónicas do Estado. Porém, no texto constitucional que esteve mais tempo em vigor até à implantação da República – a Carta de 1826 – foi esquecido o princípio da liberdade de ensino. Na verdade, esta doutrina seria ignorada a favor de um forte pendor estatizante e uniformizador (Matos, 2006:262-263).

Apesar da tolerância constitucional, vista no seu conjunto e comparada com países como a Inglaterra, a Bélgica ou a Espanha, a iniciativa privada era débil e sem espaço para crescer. Os professores de alguns liceus propagavam uma má imagem dos seus colegas, acusando-os de serem “especuladores”, mal preparados e os principais responsáveis pelo declínio da instrução “pública”. Nos relatórios dos inspectores o ensino privado era declarado como uma ameaça para o ensino estatal, pelo facto de muitos professores dos liceus exercerem igualmente funções em colégios. A esta confusão somava-se o facto de a fraca frequência de alguns liceus ser atribuída à concorrência dos seminários das dioceses e dos colégios privados. O “Relatório do ano lectivo de 1885-1886” mostrava para Coimbra 353 estudantes matriculados no seminário e 231 no Colégio de S. Filipe Néri, num total de 584, enquanto o liceu tinha apenas 256 (Matos, 2006:264).

---

<sup>12</sup> O movimento de pedagogos cunhado com o nome “Educação Nova” surgiu nos anos 80 do século XIX, colocando em causa uma escola dita tradicional, particularmente por ser considerada demasiado livresca.

Por múltiplas razões, como a qualidade muito deficitária das instalações estatais, os alunos desprezavam os liceus e preferiam os colégios. Na verdade, Ávila (*apud* Estêvão, 1996:118) sublinha que o público não acolheu muito bem os estabelecimentos oficiais, de tal modo que, por exemplo, no ano lectivo de 1842/43, apenas um aluno se matriculou no liceu do Porto e, no ano seguinte, nenhum. A pacificação do País com o movimento de Regeneração de 1851 permitiu o regresso das ordens e congregações religiosas, dando novo alento ao ensino da Igreja. É muito significativo que, a par com iniciativas mais seculares, este movimento de instrução popular tenha fundado até 1868 mais de 900 escolas gratuitas, incluindo as escolas móveis, criadas em 1882 e sustentadas por particulares até 1913.

Porém, o crescimento terá implicado, entre outros aspectos, um recrutamento acelerado de professores, cujas habilitações eram consideradas insuficientes ou que acumulavam com o ensino estatal, o que acabou por suscitar alguns protestos públicos e dar origem a disposições legais com o intuito de as impedir, mas com resultados quase nulos. As reformas de 1872 e 1873 haviam proporcionado a redução de alunos nas escolas públicas a favor das privadas, onde a conclusão dos cursos era mais rápida. Alunos externos ou matriculados em escolas privadas podiam apresentar-se a exame final a qualquer disciplina, desde que tivessem dez anos completos e aprovação no exame de admissão aos liceus. O ensino privado chegou a atingir os 86% de alunos em 1875. No entanto, sob pressão, o governo eliminou esta flexibilidade e uniformizou procedimentos, reduzindo a procura das privadas. Dada a contestação, ainda recuou, mas logo voltaria a publicar em 1886, não sem críticas, um diploma que proibia professores e empregados dos liceus de exercer qualquer actividade, directa ou indirecta, no ensino particular, por se considerar que a acumulação poderia facilitar a aprovação final dos alunos deste sector e determinar a sua expansão artificial (Estêvão, 1996:118-120).

Segundo Matos (2006:265) a contestação dava-se por se permitir que o professor recebesse uma gratificação extraordinária proporcional ao número de alunos aprovados na sua disciplina, podendo, eventualmente, vir a ser o seu avaliador nos exames liceais. A generalização desta desconfiança, em vez de medidas que impedissem comportamentos menos éticos, foi usada pelos inspectores para denegrir a imagem do ensino privado, levando José Luciano de Castro, líder do partido progressista no poder, a ditar a referida proibição. Porém, com base em relatórios de inspecção, o autor sublinha que «nem sempre

as condições materiais e até pedagógicas dos colégios particulares eram inferiores às dos liceus», embora alguns inspectores, com base nos casos contrários, insistissem na regulamentação de exigências rigorosas às escolas privadas.

Parece-nos evidenciar-se uma conjugação da tentativa de controlo da educação pela classe política com a pouca simpatia da administração estatal e dos professores das escolas públicas pela concorrência. Num período em que o ensino privado mostrava assinalável incremento, muitas vezes com melhores condições e preferido em relação ao estatal, com a preocupação de atender os mais necessitados, a generalização de uma má imagem com base em casos particulares, sem ter na mesma conta as fragilidades das escolas do Estado, denota a existência em Portugal de um movimento semelhante ao que West reporta para a Grã-Bretanha do século XIX, que apostava em denegrir o ensino privado e beneficiar a intervenção estatal.

A pena hábil do mundialmente celebrado escritor Charles Dickens ajudou a perpassar para a opinião pública da época, e de certa forma até aos nossos dias, uma imagem totalmente negativa da educação privada, injustamente generalizada, sustentando uma ideia de má qualidade educativa e de violência sobre crianças negligenciadas. Sendo evidente o seu valor como romancista, o problema maior é que, no entanto, «entretenimento à parte, é curioso como as impressões de Dickens são usadas sem a devida qualificação em trabalhos de especialistas sobre a história da educação» (West, 2003b:46).

A publicação de “Nicholas Nickleby”, em 1838, causou uma forte indignação entre as pessoas de Yorkshire, onde se desenrolava o romance, umas julgando a acusação injusta, outras exigindo imediata acção em defesa dos interesses das crianças. No prefácio Dickens afirmava que a história era uma cópia fiel da realidade, que conhecia através de fontes privadas – que nunca revelou –, dizendo até que a tinha aligeirado. Porém, West alerta para um intensivo relatório oficial de 1850, que não conseguia encontrar evidência daquele tipo de escola. Talvez as piores escolas tivessem sido fechadas. Por isso, deve rejeitar-se a generalização quanto à má qualidade das escolas privadas e seus professores, especialmente se considerarmos que elas eram, naquela altura, a principal agência educativa. Dickens generalizava uma educação britânica impregnada de uma monstruosa negligência do Estado, ao ignorar tão valioso instrumento para transformar os cidadãos em bons ou maus, em felizes ou infelizes; e atribuía às escolas privadas grande

responsabilidade no falhanço desses nobres objectivos. As suas opiniões eram próximas de um grupo de pressão denominado “Birmingham League”, que defendia uma educação estatal obrigatória e não sectária, pelo que o próprio terá dado voz a esses argumentos em diversas sessões públicas.

Além das abusivas generalizações com base em observações particulares, vale ainda a pena atentar no facto de que, quando comparadas com o que seria desejável pelos padrões actuais, as condições nas escolas de então a todos deixam, naturalmente, a impressão de se estar longe do pretendido. Vale igualmente a pena atentar nas contradições existentes nalguns relatórios da época, que muitas vezes revelam mais sobre o relator do que sobre o objecto de estudo, denotando a veiculação de ideias e juízos prévios e subjectivos. Por outro lado, as deficiências persistem em muitas das escolas actuais. West, citando parte de um relatório que parece apontar deficiências relativas a uma escola dos anos 1830, mas que afinal é de 1967, sublinha:

«Pode dizer-se imediatamente que o exemplo dado constitui uma excepção, que se refere apenas aos piores casos da escolaridade inglesa actual e que programas de melhoramento estão já em curso. Serve para mostrar, no entanto, a necessidade de um julgamento institucional comparativo, i.e. a comparação das imperfeições passadas com as actuais e não com um inalcançável ideal. Ilustra também como o uso de selectivas citações qualitativas, sem o suporte de uma perspectiva estatística, se pode tornar enganoso, e quão necessário é o rigor quando se procura interpretar evidências do passado» (West, 2003b:56).

Outras das críticas habituais em relatórios da época prendia-se com a falta de credenciais dos professores. O próprio Dickens fez uso do seu inimitável talento para o afirmar, chegando a dizer que a única qualificação de um professor era não ter competências para nenhum outro trabalho. Paradoxalmente, outra das críticas frequentes residia no facto de os professores terem outras profissões, granjeando a acusação de estarem a dispersar atenção e energia. Além disso, uma abordagem institucional comparativa deve ser feita com o produto das instituições de formação de professores que começaram a surgir nos anos 1850 e que Dickens viria a ridicularizar pouco tempo depois no seu romance “Hard Times”.

«Dickens, que nunca havia frequentado a universidade, deveria ter considerado cuidadosamente como é que ele próprio se havia tornado literato, apesar das suas origens humildes, no período que antecedeu a educação obrigatória e gratuita. É uma pena que ele não tenha vivido para experimentar o sistema escolar público (estatal) que tanto exigia. Talvez se tivesse então pronunciado como Mark Twain: “Sim, frequentei a escola pública, mas nunca a deixei interferir com a minha educação”» (West, 2003b:59).

Tal como Dickens, também em Portugal muitos dos escritores dos finais do século XIX, como Eça de Queirós, Antero de Quental, Ramalho Ortigão, Teófilo Braga (que veio a ser

Presidente da República), Oliveira Martins e Guerra Junqueiro, apareciam politicamente empenhados, com forte influência social, como a que resultava das famosas “Conferências do Casino”. A esse propósito, Marques (1981:138) diz-nos que «A geração de 1870 mostrava-se anticlerical, positivista (ou, pelo menos, acreditando fortemente no cientismo) e, em geral, antimonárquica, com alguns dos seus membros a tenderem para um sistema republicano liberal, ao passo que outros preferiam as formas do tipo socialista». Neste caldo ideológico, pensaram e agiram como grupo (*intelligentsia*), cujo «projecto intelectual passou então pela produção da nova moral que deveria reorganizar a sociedade como um todo “orgânico”, integrado, crente», não para a construção de um Estado burguês próspero, mas da «nação cultural, deduzida pela ciência positiva», em que todos os indivíduos comungavam da mesma cultura (Ramos, 1992:527).

Vivia-se em Portugal um ambiente muito semelhante ao que West reporta para a Grã-Bretanha, pouco favorável à liberdade de ensino, privilegiando uma oferta estatal capaz da conquista das almas, especialmente à Igreja. Independentemente dos números, que mostravam em muitos casos uma preferência pelos estabelecimentos particulares, os governos do regime promoveram políticas de escolarização que beneficiaram a oferta estatal, cuja procura foi ampliada pelas dificuldades financeiras das famílias, impedidas de investir na educação privada dos seus filhos.

Em 1895 Jaime Moniz veio generalizar o regime de classes (em vez das disciplinas isoladas), impor o livro único, erigir mecanismos de formação de professores e coagir os colégios a planificarem os seus estudos nos moldes do *curriculum* liceal. Nem uma intensa reacção, como a de diversas associações de ensino livre, conseguiu impedir este processo, que acabaria por provocar o encerramento de alguns colégios e reforçar a estatização do ensino (Matos, 2006:266-67). Essa reforma, naturalmente «aliada a algum desprestígio dos colégios particulares, cujos alunos se viram obrigados a recomeçar estudos para conseguirem obter os últimos anos liceais», colocaria fim ao domínio do ensino privado (Estêvão, 1996:120). Segundo Pulido Valente (1973:106) o ensino estatal cresceria bastante até 1915, altura em que atinge os 79,9% do total, beneficiando, no advento da 1.<sup>a</sup> República, de um contexto político mais favorável, de uma protecção especial do regime legal e de ter alcançado maior prestígio que privado.

Apesar de a liberdade de ensino estar teoricamente consignada nos valores da Monarquia Liberal, a frágil autonomia do ensino privado, contra a tendência centralista do Estado, ficou-se a dever mais à instabilidade política e à incapacidade financeira do Estado, do que a uma acção esclarecida e exigente a seu favor. Deve reconhecer-se que só a acção de particulares garantiu a sua sobrevivência, do mesmo modo que foi determinante para o desenvolvimento da educação em geral. Veja-se o exemplo do Conde de Ferreira:

«Em 1834 havia mil escolas; só trinta anos depois houve duas mil. Em 1910 não eram mais de quatro mil e quinhentas. O nível do ensino era muito baixo: não havia casas nem professores preparados, nem material escolar. Quando não havia convento abandonado, arrendava-se casa, geralmente uma loja térrea, “uma variante entre o celeiro e o curral”, na expressão de Eça de Queirós. As primeiras casas construídas propositadamente para o ensino primário foram as do legado do conde de Ferreira, em 1886 (144 contos para cento e vinte escolas)» (Saraiva, 1983:322).

Se era crescente o dinamismo privado no sector educativo e se a procura era crescente, apenas limitada pela incapacidade financeira das famílias, pareceria óbvia uma intervenção estatal que passasse pelo apoio aos mais pobres ou às escolas (privadas) que os acolhessem, ou ainda por uma oferta cirúrgica nos casos estritamente necessários. No entanto, o desejo de controlo da educação ditou um futuro bem diferente.

É interessante constatar que, sensivelmente no mesmo período, as opções estatizantes são também reportadas por West para os EUA. Uma avaliação feita em 1811 sobre a educação no Estado de Nova Iorque concluía que a escolaridade estava já alargada, em virtude de existir um estímulo natural para a educação, resultante da abertura política que dava a todos uma possibilidade de promoção. As excepções resultavam de impedimentos circunscritos, como a pobreza e a má localização geográfica (falta de escolas no interior do Estado, onde as pessoas estavam muito dispersas e afastadas). O problema foi então apresentado da mesma forma que em Inglaterra, como a necessidade de uma intervenção estatal marginal e discriminatória para preencher as falhas existentes. Para esse fim estavam disponíveis três métodos: a assistência às famílias necessitadas com subsídios educacionais; o apoio aos promotores de escolas nas áreas carentes; a criação de escolas estatais, mas apenas nas áreas carentes. É curioso verificar que, sem discutir as alternativas, os responsáveis pelo relatório recomendaram a criação generalizada das *Common Schools*, sob direcção e patronato do Estado (West, 2003a:39-40).

Embora o relatório fizesse supor a necessidade de uma intervenção localizada nas zonas rurais, avançou-se para uma oferta educativa estatal generalizada, com base na população

das diferentes cidades, sem ter em conta a distribuição das escolas existentes. Em vez da discriminação a favor dos mais pobres e dos distritos menos populacionais, deu-se um tratamento igualitário a todas as áreas, sendo os dinheiros públicos «distribuídos numa base *per capita*, de acordo com o número de crianças entre os cinco e os quinze anos em cada distrito, fosse a sua população densa ou esparsa, pobre ou rica», o que se traduziu numa colectivização para ricos e pobres de escolas de qualidade homogénea.

Subsequentemente, deu-se um grande crescimento da administração educativa (com aumento dos distritos escolares) e a construção de novas escolas, assim como a “socialização” de algumas escolas privadas, isto é, tornando-se *Common Schools* para poderem usufruir dos fundos públicos. Opções contrárias aos dados que mostravam que, no início do século XIX, a escolarização era quase universal sem ser obrigatória e, apesar de ser subsidiada, não era gratuita a não ser para os muito pobres. É igualmente relevante que o relatório de 1830 para a cidade de Nova Iorque mostre que a grande maioria dos estudantes frequentava escolas privadas. Este contexto de ampla satisfação com a oferta escolar era comprovado pelos superintendentes estatais num relatório de 1836, afirmando que a totalidade das crianças entre os cinco e os dezasseis anos de idade frequentavam *Common Schools*, escolas privadas e academias (West, 2003a:41-42).

Havia sido compreendido que a educação podia ser universal sem ser gratuita e obrigatória, sendo possível dispensar os pais pobres do pagamento integral das propinas, com a preocupação de evitar todas as circunstâncias que pudessem ferir os sentimentos dos estudantes beneficiados. A investigação permite afirmar que, antes da educação se ter tornado obrigatória e “gratuita”, os níveis de literacia da população americana eram pelo menos tão impressionantes quanto os britânicos. Não sendo responsáveis pela universalização da educação, no sentido de haver 100% das crianças em idade escolar a frequentar a escola, foram-no, sem dúvida, no aumento substancial dos custos, que incluíam «não apenas as despesas sem precedentes de uma crescente burocracia, mas também os custos substanciais da reduzida liberdade das famílias, apanhadas num sistema de monopólio, servindo os interesses não da procura, mas de fornecedores à procura de rendas<sup>13</sup>. Um destino partilhado por ambos os lados do oceano» (West, 2003a:43-44).

---

<sup>13</sup> Para aprofundar o fenómeno de *rent-seeking*, ler Alves e Moreira (2004).



Questionando-se sobre como terá sido possível levar o Estado a manter, tantos anos depois, um sistema educativo monopolista e uniforme (*one size fits all*), West (2003c:123) aponta pelo menos dois métodos disponíveis: a produção de estatísticas plausíveis (ainda que erróneas) mostrando uma deficiente frequência escolar; a exigência de uma definição de “educação adequada” e a exclusão de instituições que não cumpram a definição oficial. A história demonstra a aplicação de ambos na Grã-Bretanha e nos EUA, tendo o primeiro maior expressão em Inglaterra do que nos Estados Unidos, onde o segundo método, que consistia em delimitar uma “educação correcta”, foi mais determinante.

Em Portugal, embora a historiografia da educação não permita evidenciar de forma tão clara a utilização dos métodos referidos, abundam as referências à fraca frequência escolar e à elevada taxa de analfabetismo como forma de justificar a oferta estatal, sem nunca se equacionar o financiamento das pessoas, permitindo-lhes escolher entre as escolas existentes e fomentando o surgimento de outras.

Já no século XX, a tendência de estatização e centralização da educação reforçar-se-ia com o regime republicano. A 1.<sup>a</sup> República foi um período histórico intimamente relacionado com a tradição liberal *francesa* que, como vimos, ganhou ascendente em Portugal. Estêvão (1996:121) sublinha que, atravessada por influências várias, nomeadamente do positivismo e da maçonaria, a República nascente acabou por se assemelhar a uma nebulosa no campo da ideologia política, em que «a causa a favor do ensino privado não era, de maneira nenhuma, a dominante». Logo no início, revelar-se-ia fortemente anti-clerical, procurando expurgar da educação a presença da religião, considerada como barreira ao avanço dos seus ideais. A importância que lhe atribuíam, como instrumento para fazer vingar o regime, fica bem evidente na urgência com que se publicam os primeiros diplomas: «O primeiro deles é do dia 8 [de Outubro], promulgado a menos de cem horas da implantação do novo regime e, embora nele sejam visadas diversas instituições religiosas, a nota mais forte vai para a Companhia de Jesus» (Carvalho, 1986:659).

Os Jesuítas, que haviam regressado e retomado o ensino, eram novamente expulsos, ficando as demais ordens regulares apenas autorizadas a uma vida secular. A ânsia de eliminar da educação qualquer ensinamento de ordem religiosa resultaria na sua expressa proibição, num diploma de 22 de Outubro, por considerar a doutrina cristã incompatível com a nova pedagogia. Não fosse isto suficiente, publicar-se-ia, no último dia desse ano,

um decreto a proibir qualquer intervenção na educação, directamente ou por interposta pessoa, àqueles que haviam sido autorizados a uma vida secular. E, para eliminar ambiguidades, estabelecia-se que qualquer pessoa poderia prender em flagrante delito quem violasse o decreto (Carvalho, 1986:660). Não resta dúvida de que este foi um período negro para todo o ensino privado, com particular relevo para o da Igreja, nomeadamente com a ordem de encerramento dos seminários (Estêvão, 1996:122).

Em suma, com uma veemência nunca antes verificada, era retomada a tarefa de laicização do ensino estatal e também do ensino privado. A estratégia concertada dos republicanos incluiu a consagração da obrigatoriedade escolar e da gratuidade nas escolas estatais<sup>14</sup>, estimulando a fuga dos estudantes do ensino privado, num movimento inaudito de edificação do Estado-educador. Os republicanos procuraram o controlo total da educação com o intuito de formar o carácter dos portugueses e moldar a sociedade portuguesa, especialmente no que concerne a erradicar a religião do sistema de valores.

Verifica-se em favor da iniciativa privada no ensino que, apesar de todos os obstáculos, esta foi sendo em cada época pioneira na resposta às mais prementes necessidades sociais: «Enquanto o ensino infantil oficial não passou de um projecto, o ensino infantil particular iniciou, exactamente na mesma época, uma obra notável que ainda hoje perdura e permite admitir que perdurará» (Carvalho, 1986:668). Do mesmo modo, era extraordinária a existência de uma rede por todo o País, por vezes densa, de escolas particulares ou de colectividades onde se ensinavam as primeiras letras, quer por razões lucrativas quer por razões ideológicas. Estas escolas, da Igreja, mas também dos republicanos e da Maçonaria, ou ainda de sindicatos (escolas operárias), eram dotadas de «programas e meios muitas vezes superiores aos do Estado» (Serrão e Marques, 1991:535).

A 1.ª República chegava ao fim com o golpe militar de 28 de Maio de 1926, que procurava eliminar a instabilidade e restabelecer a ordem política e social. Após alguns anos de ditadura militar, entrou em vigor a Constituição de 1933, que parecia abrir as portas do novo regime às liberdades educativas:

«Logo no art. 8.º se situava entre “os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos portugueses” a liberdade de ensino (n.º 5), enquanto o art. 14.º n.º 4 previa que o Estado e as

---

<sup>14</sup> Tendo em conta o alargamento da obrigatoriedade escolar, que era de três anos, novas medidas viriam a ser decididas pelos republicanos logo após a I Guerra Mundial. Na reforma de 1919, a obrigatoriedade escolar passou a ser de cinco anos (Carvalho, 1986).

autarquias locais, no sentido de facilitar aos pais a educação dos filhos, favorecessem as instituições particulares de ensino.

Mas era o título IX, sob a epígrafe “Da educação, ensino e cultura nacional”, que se ocupava expressamente da liberdade de escola. Aí as escolas particulares eram referidas em paralelo com as do Estado (arts. 42.º e 43.º, parágrafos 1.º e 4.º); garantia-se a sua liberdade de criação (art.º 44.º); previa-se a sua sujeição à fiscalização estatal e a possibilidade de financiamento e de reconhecimento estatal dos diplomas (art.º 44.º)» (Adragão, 1995:106).

Porém, essa garantia constitucional de liberdade escolar não foi acompanhada pelo devido apoio financeiro ao ensino privado. O regime procuraria antes, com a mesma tenacidade da I República, mas com maior sucesso, o controlo da educação do País, para fazer prevalecer a sua matriz ideológica. Confirma-o a prática legislativa:

«O diploma legal mais importante sobre o ensino particular – e que constituiu o seu estatuto fundamental até 1980 – foi o Decreto-Lei n.º 37.545, de 8 de Setembro de 1949, que pôs em vigor um novo Estatuto do Ensino Particular. Este representa o desenvolvimento dos princípios enunciados na Lei n.º 2.033, de 27 de Junho de 1949, Lei de Bases do Ensino Particular, e não prevê qualquer sistema de apoio financeiro do estado às escolas particulares. Contendo uma regulamentação tecnicamente mais aperfeiçoada que os Estatutos anteriores, ele reforçou, em contrapartida, a fiscalização e o controlo estatais, em detrimento das liberdades do ensino privado» (Adragão, 1995:108).

Ambos os regimes (1.ª República e Estado Novo) procuraram dominar a educação com o intuito de moldar o carácter dos portugueses, prejudicando dessa forma o desenvolvimento do ensino privado e de todo o ensino. O regime de Salazar ainda mostrou uma aparente inflexão, com uma posição mais favorável ao ensino privado, «mas que não deixa, apesar de tudo, de apresentar também contornos contraditórios, designadamente, pela sua relegação para domínios subentendidos e claramente dependentes da prioridade dada ao ensino público que o tornaram, até certo ponto e em determinados momentos, um sector aleatório ou marginal do nosso sistema educativo» (Estêvão, 1996:124).

Sem apoio estatal, o ensino privado teve uma grande expansão naquele período, tendo atingido, na década de 1930, a mesma dimensão do público, o que se terá ficado a dever, em parte, ao fim da interdição do ensino confessional e ao gradual aumento dos rendimentos dos portugueses. Essa tendência acentuou-se nos anos 1960, com o elevado crescimento económico a promover um fenómeno sem precedentes de procura de ensino, mas sem a correspondente oferta estatal. Em contrapartida, a rede de colégios cresceu notavelmente, acolhendo uma parte da procura não satisfeita. Esta situação só viria a mudar na década de 1970, disparando a oferta de ensino liceal público. Os anos 1950 e 1960 terão sido para o ensino privado a melhor época da sua história, embora tivesse ficado aquém do papel que podia ter assumido – na verdade, «grande parte da procura não

podia ser satisfeita por um ensino fora do alcance económico do número crescente de famílias que encaravam com bons olhos a escolarização da sua descendência para além da obrigatoriedade escolar» (Grácio, 1998:138-39).

De acordo com Castro (1994:123), deve ainda realçar-se naquele período a resposta às necessidades das populações fora das capitais de distrito, onde o ensino estatal raramente chegava. Apesar de aparentemente oneroso para as famílias, a proximidade da escola diminuía grande parte das despesas que uma deslocação para as cidades acarretaria.

Estes factos mostram uma procura de educação em função do nível de rendimentos e, eventualmente, da oportunidade de melhoria das condições de vida que a escola significa, o que é concordante com o que West apontou para Inglaterra e EUA, onde o maior impedimento de uma maior frequência escolar era a pobreza ou a esparsa localização geográfica. Para o resolver, uma vez que a oferta escolar privada correspondia ao aumento da procura, antever-se-ia a necessidade de um apoio estatal às famílias mais pobres, em vez do caminho seguido de uma oferta escolar estatal generalizada a todo o País, expulsando, por via de uma oferta gratuita, as escolas privadas. Porém, é paradoxal verificar que as objecções ideológicas nunca impediram o Estado de financiar as escolas privadas que dão resposta a necessidades em locais ou em sectores onde ele (ainda) não tem oferta.

No início dos anos 1970, a chegada de Veiga Simão ao governo parecia trazer maior abertura à diversidade de projectos educativos e a intenção de promover a igualdade de oportunidades de acesso, independentemente da condição económica das famílias. O ministro, tendo passado a obrigatoriedade para 8 anos, ensaiou a atribuição de subsídios regulares a escolas particulares, variáveis consoante os seus condicionalismos e dependentes do cumprimento de determinadas exigências, como a da frequência gratuita. Neste sentido, numa das suas mais inovadoras e arrojadas decisões, procurava colocar ao mesmo nível o ensino estatal e o ensino privado. Porém, ficou-se pela atribuição de apoios a escolas sedeadas em locais onde não havia ensino público, conferindo-lhes um carácter supletivo da escola estatal (Carvalho, 1986:809). Segundo Cotovio (2004:79-84), a intenção de promover a igualdade de acesso ao ensino estatal ou privado vinha já do ministro Galvão Telles, que preconizava a equiparação entre sistemas. Nas vésperas da Revolução de Abril, Veiga Simão declarava subsidiar mais de trezentas escolas privadas, comunicando que estava eminente a publicação de um novo Estatuto com um ponto final

na visão supletiva do privado. No entanto, como nos afirma o autor do anteprojecto de lei correspondente, tal reforma nunca passaria de uma miragem:

«Por iniciativa do ministro Veiga Simão, uma comissão constituída por especialistas e representantes do ensino particular elaborou em 1972 um anteprojecto de novo Estatuto do ensino particular, efectivamente inovador porque inspirado por critérios de liberdade de ensino e não dirigismo ou condicionamento burocrático; e, com o objectivo de dar enquadramento genérico a esta importante transformação legislativa, em 1974 um anteprojecto de lei foi elaborado pelo signatário deste prefácio. A ocorrência da revolução de 25 de Abril de 1974 impediu a continuidade deste processo» (Sousa Franco, 1995:VIII).

Talvez a realidade fosse hoje bem diferente se aquele dispositivo de apoio (desaparecido em 1974), enquadrado numa política de desenvolvimento do ensino, tivesse sido assumido mais cedo e perdurado: «o ensino privado teria sofrido um impulso decisivo e o panorama do peso relativo das duas modalidades de ensino e da sua regulação pelo estado seria talvez hoje diferente» (Grácio, 1998:139-40). O curso da história foi bem distinto:

«O Estado permaneceu, portanto, sempre como a instância verdadeiramente relevante, monopolizando o campo da educação e da vida pública; a educação em geral e o ensino privado em particular nunca assumiram características competitivas ou muito inovadoras em termos pedagógicos, mantendo-se este último como ensino tolerado, menorizado, algo aleatório ao sabor de um “Estado Educador”, com algumas escolas a não impedirem a sua classificação como empresas comerciais e outras como escolas elitistas, não emergindo, pois, como verdadeiras alternativas ao ensino público, mas antes como propostas supletivas, de remediação, de apoio suplementar e papel disciplinador mesmo, com dificuldades em se legitimarem socialmente, tal a prevalência do discurso do Estado forte na educação como aconteceu nesta fase do Estado Novo» (Estêvão, 1996:146).

Nem mesmo a instauração de um regime democrático, depois de uma revolução assente no lema da liberdade, veio alterar significativamente este estado de coisas.

«Marcada por uma tradição secular de laicismo estatizante e maçónico, a sociedade portuguesa fora palco nos últimos cinquenta anos do impulso negativo oferecido, primeiro, por um regime autoritário, de raiz acentuadamente centralizadora, a que sucedeu, nos anos iniciais da restauração democrática após Abril de 1974, a experiência laicizante do gonzalvismo». (Carneiro, 1994:104)

A “Revolução de Abril” provocou alterações sociais e políticas que tiveram, como não podia deixar de ser, uma determinante influência no sistema educativo, seguramente com aspectos muito positivos, como a massificação do acesso à escolaridade. No entanto, este crescimento da oferta escolar fez-se com grave prejuízo da diversidade de projectos educativos. Fazia-se sentir desde a primeira hora na sociedade portuguesa um clima pouco favorável ao ensino privado, que era negativamente conotado com as elites:

«...[a] mentalidade pseudorevolucionária que rapidamente se apoderou de certos estratos pseudoburgueses levou a que estes retirassem os filhos apressadamente para o ensino oficial. A campanha então desenvolvida de que o ensino particular era elitista levou também a que muitos outros procedessem da mesma maneira. Por outro lado, o movimento de nacionalizações paira sobre alguns colégios, tomando forma com um despacho de três ministros que permite a requisição das instalações de qualquer escola particular que sejam necessárias para o ensino oficial» (Castro, 1994:123).

A Constituição de 1976, espelho de muitas contradições, opunha a liberdade de aprender e ensinar, assim como a proibição de dirigismo do Estado em matéria cultural e educativa (consagrados no artigo 43.º), a uma determinação no sentido de o Estado criar uma rede de estabelecimentos de ensino que cobrisse as necessidades de toda a população e à afirmação de mera supletividade do ensino privado (artigo 75.º), o que, juntamente com a gratuidade do ensino nas escolas estatais, acabou por criar condições até aí nunca verificadas para que o Estado monopolizasse a oferta educativa, atirando o ensino privado para uma posição de difícil sobrevivência. A opção estatizante foi tudo, menos pacífica:

«A Constituição de 1976 foi publicada no auge de um intenso debate, chegando o seu texto – como muito bem relata a obra agora publicada<sup>15</sup> – a uma solução não compromissória, não pacífica, e, na opinião de quem este texto subscreve, inaceitável, por muito marcada pelo estatismo do ensino e pela concepção da mera supletividade do ensino particular e cooperativo» (Sousa Franco, 1995:IX).

A propósito do que se passou na Assembleia Constituinte, a interpretação de Adragão (1995:197) é a de que a maioria dos deputados teria considerado a liberdade de aprender e de ensinar, mas de um ponto de vista genérico, isto é, a liberdade de ensinar e de aprender dos professores e dos alunos, mas na escola estatal, sem relação com o direito de criação e frequência de escolas privadas. Já Cunha (1994:129-130) é mais duro sobre a intencionalidade dos deputados, sublinhando que a redacção do n.º 1 do artigo 75.º, sob proposta do Partido Socialista, que criava uma rede estatal para cobrir as necessidades de toda a população, foi apenas a alternativa às propostas que «pretendiam pura e simplesmente eliminar o ensino particular», nacionalizando-o. Porém, ela limitava-se a oferecer uma estratégia diferente para alcançar o mesmo objectivo, o de eliminar (indirectamente) o ensino particular: «em vez de se atacar a oferta, atacava-se a procura», oferecendo uma ampla rede de escolas gratuitas. Na verdade, criou as condições para a hegemonia estatal, desconsiderando a existência do ensino privado e os direitos individuais que a mesma Constituição consagrou. As poucas referências à liberdade de criação de

---

<sup>15</sup> Adragão (1995).

escolas privadas, pelos apoiantes da exclusividade do ensino estatal, foram no sentido de a considerar conjuntural, isto é, deviam ser toleradas até à cobertura estatal total, armadilha que ficou firmada no n.º 2 do mesmo artigo: «O Estado fiscaliza o ensino particular supletivo do ensino público». Alguns deputados não se inibiram mesmo de considerar que a oferta estatal devia estar ao serviço da transformação da sociedade, «num sentido claramente marxizante». Perante aquelas posições, ainda se perfilou uma concepção alternativa, a que deu voz o deputado Jorge Miranda, sublinhando o direito a uma educação sem intromissões do aparelho do poder, garantindo aos pais a escolha que considerassem mais adequada de entre escolas de diferentes orientações. Para que a escola privada não se tornasse um privilégio económico, o Estado deveria promover condições de igualdade de acesso e, consequentemente, de financiamento (Adragão, 1995:197).

Não vingou esta visão que pretendia, através da concessão de apoios às escolas privadas que servissem o interesse geral, afastar as desigualdades materiais no acesso à educação, integrando escolas públicas e privadas num sistema nacional de ensino participado e pluralista. A concepção de um ensino particular e cooperativo supletivo, firmada na Constituição de 1976, determinou o regime contratual entre o Estado e as escolas privadas, previsto na Lei n.º 9/79 (e que o estatuto de 1980 reforçou), que veio viabilizar na prática, precisamente na sua proposta de celebração de contratos de associação, um regime orientado para o supletivismo, por exigir às escolas a integração obrigatória nos objectivos do sistema educativo e a localização em áreas carecidas de escolas públicas (Estêvão, 1996:152; Carneiro, 1994:104).

Mais optimista é Cunha (1994:131-33), considerando que nesta Lei há um desvio radical da visão estatizante e uniformizadora, por falar do direito à igualdade de oportunidades como direito à livre escolha entre opções educativas, sendo atribuição do Estado «conceber subsídios e celebrar contratos para o funcionamento das escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos» (alínea d) do n.º 2 do art. 6.º). Segundo o autor, a Lei n.º 65/79 (Lei da Liberdade de Ensino<sup>16</sup>), o Decreto-Lei n.º 553/80 (Estatuto do Particular e Cooperativo<sup>17</sup>), que

---

<sup>16</sup> Esta lei, aprovada no governo de Maria de Lurdes Pintassilgo, apesar de manifesta boa vontade, enferma de algumas ambiguidades. O art. 1.º diz que «A liberdade do ensino compreende a liberdade de aprender e de

regulamenta a Lei n.º 9/79, ou outras iniciativas legislativas do XI Governo Constitucional (1987-1991), vieram contribuir para colocar em maior igualdade os dois sectores de ensino, nomeadamente com a extensão da acção social escolar aos alunos do privado nas mesmas condições dos seus colegas e a aprovação do regime de gratuitidade da escolaridade obrigatória (independentemente de a escola pertencer ao Estado ou não). Estêvão (1996:154) infere esse espírito de igualdade que presidiu à elaboração do Estatuto do Particular e Cooperativo da atribuição automática das «prerrogativas de pessoas colectivas de utilidade pública a todas as escolas existentes à data da publicação deste decreto».

Porém, como alerta Cunha (1994:133), a gratuitidade generalizada da escolaridade obrigatória, prevista no Decreto-Lei n.º 35/90, que levaria a que o Estado, corrigindo um desvio histórico, financiasse as propinas dos alunos do privado, não passou de uma intenção generosa ou da vaga afirmação de um princípio, pois uma disposição transitória (art. 28.º) de última hora lá veio afirmar que isso se faria de modo gradual, de acordo com os meios financeiros disponíveis.

Apenas com a revisão constitucional de 1982 desapareceu a determinação de supletividade do ensino particular e cooperativo, embora se tenha mantido no n.º1 do artigo 75.º a disposição que encarcera a educação num quase-monopólio estatal. Se nesta revisão muitos dos deputados aceitaram considerar o direito de criação de escolas privadas um direito fundamental de liberdade dentro de outro direito fundamental mais vasto – a liberdade de

---

ensinar consagrada na Constituição, é expressão da liberdade da pessoa humana e implica que o Estado, no exercício das suas funções educativas, respeite os direitos dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos seus filhos em conformidade com as suas convicções». Ao falar de funções educativas do Estado parece estar a dizer que aquelas liberdades estão asseguradas nas escolas estatais. Por outro lado, não se compreende facilmente como será possível ao Estado, nas suas funções educativas, cumprir a alínea a) do artigo 2.º, que impede o Estado de atribuir-se «o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas». Na alínea d) garante-se a liberdade de criação e funcionamento de estabelecimentos particulares e cooperativos de ensino que satisfaçam os requisitos constitucionais e legais e na alínea e) prevê-se a «Existência progressiva de condições de livre acesso aos estabelecimentos públicos, privados e cooperativos, na medida em que contribuam para o progresso do sistema nacional de educação, sem discriminações de natureza económica, social ou regional». A alínea d) é cumprida, mas a e) parece ter sido uma armadilha à liberdade de ensino, pois subjugava o direito à capacidade financeira do Estado.

<sup>17</sup>Aprovado no governo de Sá Carneiro, atente-se ao seu preâmbulo quando diz que «As Leis n.ºs 9/79, de 19 de Março, e 65/79, de 4 de Outubro, reconhecem aos pais a prioridade na escolha do processo educativo e de ensino para os seus filhos, em conformidade com as suas convicções. Do mesmo passo, cometem ao Estado a obrigação de assegurar a igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino. Deu-se, assim, plena expressão aos preceitos constitucionais que consagram a liberdade de aprender e de ensinar (artigo 43.º) e o papel essencial da família no processo educativo dos filhos (artigo 67.º)». Infelizmente, não se cumpriu.



aprender e ensinar –, a maioria não aceitou a mudança de paradigma que permitiria o financiamento público de escolas privadas e a igualdade de oportunidades de acesso a diferentes projectos educativos, substituindo o regime de financiamento automático das escolas estatais, que mantém as escolas privadas apenas ao alcance dos mais privilegiados. Por esta razão, e na linha de Pinto (2009:56-57), podemos afirmar que, embora não exista um monopólio *de jure* (jurídico), existe um monopólio *de facto*.<sup>18</sup>

Talvez tenhamos de concordar com Carneiro (1994:104) quando diz que o contexto nacional, em que apenas uma pequena parcela dos alunos frequentam escolas particulares, se compararmos com a média europeia, não é favorável ao livre desenvolvimento do ensino. A sociedade civil é facilmente subjugada pelo crescimento sistemático do Estado, pelo que, fora dos principais aglomerados urbanos, a escola particular subsiste apenas enquanto não se implanta a escola estatal. «Esta tendência é particularmente chocante se atentarmos em que, exceptuando Lisboa e Porto, 70% dos alunos dos ensinos preparatório e secundário unificado particular em 1979/80 o frequentavam em regime de gratuidade. Isto é, as escolas particulares são toleradas apenas enquanto a rede oficial do ensino não é capaz de a substituir».

Deixarão estas opções transparecer uma inclinação da classe política e de algumas elites, mais ou menos explícita, para definir a educação estatal como a mais adequada? Embora os historiadores de educação pouco digam sobre a existência de um eventual debate teórico a anteceder as opções concretizadas, parece-nos pertinente questionar se não terá havido a permanente intenção de controlo da educação e sua utilização para a afirmação dos consecutivos regimes. Poderá a educação, dominada pelo aparelho do poder, ter servido, ou servir ainda, para propagar os valores da ideologia dominante e dos interesses de grupo ligados ao sector educativo?

## **2.2. A entrada do Estado na educação: o debate teórico**

Abordaremos de seguida os principais argumentos do debate teórico que determinou o privilégio da oferta estatal nos sistemas educativos estudados por West. Embora a nossa

---

<sup>18</sup> Para aprofundar o tema do monopólio estatal da educação, ver ainda West (1994:104).

historiografia seja nesse aspecto pouco fecunda, procuraremos sondar os argumentos que ditaram para Portugal um destino político semelhante.

### **2.2.1. O argumento da protecção: obrigatoriedade e gratuidade universais**

A genuína preocupação com as crianças necessitadas, em todos os domínios, terá ditado a reforma social ocorrida em Inglaterra no século XIX, cujas políticas públicas foram primeiro orientadas no sentido de uma discriminação positiva, incluindo medidas para as proteger da crueldade parental, de malnutrição, mau alojamento ou vestuário inadequado. Nessa altura, considerava-se que as famílias negligentes eram uma minoria e que certas medidas de protecção eram suficientes, agindo-se sobre aqueles, pais ou tutores, que violassem as regras. No entanto, como sabemos, a situação inverteu-se quanto à educação, que passou a ser alvo de obrigatoriedade e gratuidade universais, mas apenas nas escolas do Estado, consideradas a resposta mais adequada. Tendo-se equacionado o apoio às famílias, em virtude de a pobreza constituir a maior barreira no acesso à educação, impediram-se passos nesse sentido, em virtude do argumento contra o financiamento das escolas das Igrejas (não lucrativas), como vimos, mas também contra o lucro dos privados: «As escolas privadas que eram geridas para obter lucro não deviam ser ajudadas porque esta prática iria subsidiar fazedores de lucro (*profit-makers*). Este princípio anti-lucro estava incorporado em cada acto legislativo do século XIX» (West, 2003d:83).

Também em Portugal, sobretudo a partir do Regime Liberal, além da corrente laicizante, passou a constar uma ideia contra o lucro no ensino, de que são simbólicas as opiniões do deputado Manuel de Macedo Pereira Coutinho, vincadas num projecto apresentado às Cortes em 1823, nada favorável ao ensino privado. Aí considerava que o ensino devia ser totalmente controlado pelo Estado, pois o privado tinha atrás de si “uma especulação lucrativa” (Torgal e Vargues, 1984:68). Embora a classe política afirmasse o grave atraso português em matéria de educação, ganhava força uma tendência que impedia que a solução passasse pelo apoio às famílias, permitindo-lhes escolher o tipo de escola mais consentâneo com a educação que desejavam para os filhos e, ao mesmo tempo, criando condições para uma dinâmica privada ainda mais forte e diversa. Em matéria de erário público tudo se resumiria à oferta do próprio Estado-educador.

Podemos mesmo dizer que essa ideia se disseminou a grande parte da sociedade portuguesa e que, ainda hoje, grande parte das elites e da população vê com muito maus olhos a prestação de serviços públicos por agentes privados, sob o argumento de que os dinheiros públicos não devem financiar o lucro. Talvez por isso mesmo se tenha actualmente de reconhecer pouco “lucro” dos avultados investimentos feitos na escola estatal.

Curiosamente, sob o argumento da protecção dos jovens, as escolas estatais “gratuitas”, que surgiram para colmatar uma suposta oferta privada “insuficiente” ou inacessível aos mais pobres, acabaram a substituí-lo; por outro lado, a necessidade de protecção contra uma hipotética negligência parental, produziu uma obrigatoriedade que, em vez de dirigida aos faltosos, se traduziu, mesmo para os pais cumpridores, na obrigação generalizada de transição de um sistema para outro. Justificação e resultados são mais do que duvidosos:

«Uma vez que este novo sistema (“colectivizado”) estava associado com uma crescente burocracia educacional e a procura de protecção dos professores, que se encontravam entre os mais fortes activistas do século XIX pela obrigatoriedade, é possível que a obrigatoriedade universal tenha eventualmente conduzido a menor escolaridade, em termos reais, ou em termos das preferências familiares, do que sem ela (deve ter-se em conta que a educação é um bem normal (*normal good*), cuja oferta teria aumentado voluntariamente seguindo o crescimento da população e da receita verificado após os anos 1880)» (West, 2003d:83-84).

Enfatizando que nos países em desenvolvimento é comum a literacia andar à frente da escolaridade, porque há numerosas agências educativas fora da escolaridade estatal formal, em boa hora Mark Blaug (*apud* West, 2003g:188) observou que «As convencionais histórias da educação livram-se do problema simplesmente ignorando a evidência da literacia». Como vimos, em Inglaterra, nos EUA, ou mesmo em Portugal, uma multiplicidade de agências educativas, pagas pelas famílias, Igrejas ou beneméritos, precedeu o Estado na oferta educativa que a sociedade procurava. Em Portugal, apesar das devidas diferenças no grau de literacia e afirmação do ensino privado, evidenciam-se respostas absolutamente pioneiras (e.g. educação de pessoas com deficiência, ensinos profissional e pré-escolar) a merecer aplauso.

Considerando-se a educação um bem económico “normal”, seria de esperar que a sua procura tivesse aumentado em função do aumento do rendimento familiar (e nacional) que se fazia sentir no séc. XIX na Grã-Bretanha. Evidência dessa provável evolução natural é sublinhada por West (2003g:184-185) ao referir o trabalho de Henry Brougham, de 1820,

cujos dados mostravam que um em dezassete do total da população de Inglaterra e Gales estaria na escola no ano de 1818, paga largamente pelos pais trabalhadores, o que era uma considerável melhoria desde 1800. Dez anos depois, o *follow-up* do relatório, com recurso às mesmas fontes, sugeria uma duplicação do número de crianças nas escolas (em 1828) e, assim, uma correlação positiva entre crescimento económico e procura de educação. Como sublinha West, «Tal evidência desafiaria, por si só, a visão de que o desejo por educação tinha de ser imposto pelo Estado». Assim, a estratégia mais apropriada para o governo poderia passar por «uma mais efectiva redistribuição dos rendimentos, permitindo que mais famílias pudessem pagar propinas; por mais paciência num tempo de firme crescimento económico; ou pela remoção das barreiras a esse crescimento».

No mesmo sentido, relativamente ao hipotético desinteresse dos pais pobres em mandar os filhos à escola na década de 1930-40, Mónica (1978:253) refere que não se pode explicar o facto de os pais pobres não mandarem os filhos à escola alegando que não tinham interesse pela instrução e identifica duas questões decisivas: «em primeiro lugar, se se podiam dar ao luxo de passar sem o contributo do trabalho dos filhos, ou seja, em termos sociológicos, o “custo de oportunidade” (*opportunity cost*) da educação; em segundo lugar, se aquilo que os filhos viriam eventualmente a aprender na escola teria no futuro qualquer utilidade». Em ambos os casos conclui negativamente, sublinhando que, numa sociedade em que não há perspectivas de mobilidade social, não há interesse na educação formal. Na verdade, a afirmação de que não havia interesse em enviar os filhos à escola, assim como a sua contrária, é «tendenciosa e superficial», marcada por um debate acima de tudo ideológico. Diversificados factores contribuíram para os baixos níveis de frequência: o estatuto social, as necessidades e os valores dos pais, a par da inexistência de equipamento educacional e da fraca qualidade do ensino. «Numa sociedade pobre como o Portugal de então seria mais de espantar uma activa procura de instrução» (Mónica, 1978:256).

Ao contrário de uma Grã-Bretanha motor da revolução industrial, Portugal permaneceria até meados do século XX um País rural e pobre. Como vimos, a industrialização e o crescimento económico, verificados a partir dessa altura, aumentaram exponencialmente a frequência escolar. Porém, estes dados nunca foram considerados nas decisões políticas que conduziram a quase totalidade da população para as escolas estatais “gratuitas”.

Na Grã-Bretanha, as decisões parlamentares pela obrigatoriedade universal e pela gratuidade tiveram o decisivo apoio, como veremos mais pormenorizadamente, de John Stuart Mill que, na sua obra *Principles*, atribuía ao Estado o dever de impor aos pais a obrigação legal de dar educação básica aos filhos, considerando que tal só poderia ser feito com justiça garantindo-lhes o acesso gratuito ou a baixo custo. No entanto, a crença de que o princípio voluntário havia falhado no fornecimento de suficiente instrução não se baseava em dados – esses só apareceram mais tarde, no Censo de 1851 para Inglaterra e Gales, e contrariavam aquelas precipitadas opiniões. Na opinião de West, «Mill argumentava a partir de impressionismo, de uma “convicção”». Se ele e os seus apoiantes tivessem confrontado os seus pontos de vista com as evidências, e compreendessem a diferença entre negligência e indigência parental, talvez não tivessem sido tão lesto a recomendar a obrigatoriedade universal, evitando algumas das contradições que se vieram a verificar, como condenar os pais pela sua irresponsabilidade e, depois de estabelecida a obrigatoriedade, apressarem-se a exigir a abolição das propinas para lhes permitir ultrapassar a sua pobreza (West, 2003d:85).

Concordamos com West quando diz que a única forma de clarificar esta questão passaria por subsidiar as propinas primeiro, eliminando o problema da pobreza e permitindo que, depois de um certo período, se revelassem as reais preferências dos pais. Porém, a prioridade dada à obrigatoriedade universal não só adiou essa clarificação, como produziu um aparente aumento da frequência escolar, que muitos historiadores referem, mas que West contesta, por considerar negligenciadas quatro razões:

«Entre as outras coisas que aconteceram juntamente com a obrigatoriedade estava a firme redução das propinas, que funcionou na direcção da expansão da procura (uma vez que não tinha origem em impostos extraordinários inteiramente sobre os beneficiários). Segundo, o aumento do rendimento *per capita* nacional verificado naquele período (...) Terceiro, uma estável expansão da população, razão só por si suficiente para provocar o aumento absoluto da frequência voluntária. (Vários historiadores reconhecem este facto.) Quarto, muitos observadores citaram, na sequência da obrigatoriedade, o aumento de matrículas nas escolas públicas (*board schools*). Contudo, muito deste aumento era o resultado da transição de alunos provenientes das escolas privadas, que as propinas subsidiadas das escolas públicas estavam a expulsar do mercado» (West, 2003d:85-86).

Também o trabalho dos investigadores Landes e Solomon (*apud* West, 2003d:87), relativo à análise dos efeitos da legislação da obrigatoriedade nos EUA, no séc. XIX, revela que, apesar de a frequência escolar ser maior nos Estados que por ela tinham optado, isso não teria resultado da imposição, mas antes reflectiria diferenças anteriores, tendo as leis vindo

formalizar aquilo que já se verificava: «nomeadamente, que a vasta maioria de pessoas em idade escolar já havia recebido um nível de escolarização igual ou superior do que aquele que viria ser estabelecido por lei» (West, 2003d:87). Para tal teria contribuído igualmente a gratuitidade universal, que antecederia a obrigatoriedade em muitos Estados. Na Grã-Bretanha a relação causal, aparentemente mais forte, pode também ter resultado do estímulo dado pela gratuitidade que se seguiu. Na prática, o sucesso da coacção, como refere West, é uma variável em função dos recursos que lhe são dedicados. Como sabemos, o absentismo não terminou com a legislação do séc. XIX nem posteriores leis de pendor semelhante, pois, além do mais, é problemática a efectivação de medidas impositivas, porque é difícil “apanhar” os prevaricadores e aplicar-lhes eficazes procedimentos legais.

De facto, parece difícil prender alguém à escola por esta ser obrigatória por lei. Como explicar, no quadro da obrigatoriedade escolar existente há várias décadas em Portugal, as persistentemente elevadas taxas de abandono<sup>19</sup>? Reiteramos a pertinente interrogação de Moreira (2002:79): «Os abandonos precoces serão uma prova cabal da negligência familiar ou um argumento que se vira contra os próprios promotores da educação estatal?». Especulando, podemos dizer que são muito discutíveis as vantagens resultantes de obrigar à frequência de determinada escola quem podia ter a atenção noutro lugar<sup>20</sup>.

Se as evidências mostram que a obrigatoriedade universal não foi responsável pelos progressos na escolarização, por que razão se desenvolveu uma tão elaborada administração para a promover? A Economia Política ajuda a compreender as causas. Se os pais a obrigar fossem a maioria, talvez se justificasse a necessidade de uma elaborada estrutura estatal para impor a educação. No entanto, se assim fosse, também nos parece razoável supor que, nessas circunstâncias, tal pudesse trazer algumas dificuldades à classe política, por provável rejeição alargada dessas medidas impositivas, resultando na perda de

---

<sup>19</sup> Como referimos na página 10, o sistema perdeu, no período de 1985/6 a 2003/4, 54% dos estudantes.

<sup>20</sup> Concordamos com West quando sublinha que a justificação da obrigatoriedade sustentada, como defendia Mill, no falhanço do princípio voluntário, está apoiada em números falaciosos: «A medida da procura parental por educação devia estar relacionada com educação *eficiente*. Uma medida que expresse a vontade de ficar agarrado a ambientes ineficientes é bem diferente e inadequada» (West, 2003d:95). Os números reais devem ser aferidos num ambiente de escolha entre opções concorrentes, gerador de diversidade, inovação e qualidade, em vez da imposição da “escolha única” e uniforme para quase todos (os mais ricos podem escolher o privado). Antes disso não será possível saber se a obrigatoriedade aumenta efectivamente a procura de educação, ou se não passa de uma mera “conveniência política”, para servir interesses de grupo e iludir estatísticas. Como será actualmente?

votos ou, no limite, numa rebelião. Porém, uma vez que apenas uma minoria dos pais é negligente quanto à protecção dos seus filhos, o resultado é paradoxal:

«... a obrigatoriedade é mais “rentável” para o governo quanto menor for a minoria a obrigar. No entanto, os problemas dos filhos de uma minoria de pais “irresponsáveis” seriam mais eficientemente resolvidos concentrando neles os poderes paternalistas do governo, em vez de uma aplicação difusa onde não é necessária. Idealmente, a obrigatoriedade deveria ser selectiva e não universal» (West, 2003d:91).

Além do mais, há uma perversão resultante da obrigatoriedade universal, que permite que as autoridades estejam confortavelmente escudadas das pressões para melhorar os meios; independentemente da qualidade do que oferecem, o público está garantido. Quando não há obrigatoriedade de permanecer no ensino formal (escola), os fornecedores têm de competir com formas alternativas de educação (informal), o que os obrigará a ser permanentemente imaginativos e eficientes para atrair os jovens. De outra forma, o instinto proteccionista das escolas pode levá-las a estabelecer uma aliança com o governo para fortalecer a obrigatoriedade, garantindo-lhes a receita em função do número de alunos, sem o necessário esforço e competência para os cativar. A evidência histórica na América apoia esta hipótese, tendo aparecido, logo depois do sucesso da campanha pela escola gratuita (1867), professores e administradores escolares a exigir a obrigatoriedade; existe semelhante vidência em Inglaterra, no século XIX, onde quase sem excepção os inspectores do governo a exigiam. Esta forma de agir, em vez de concorrer pelo interesse dos alunos e famílias,

«É consistente com a hipótese de maximização do “lucro” político (voto) que políticos sob pressão, ou em aliança com grupos de interesse ligados aos fornecedores, terão um incentivo para fazer o eleitorado acreditar que o problema de delinquência é maior do que na realidade é. Uma forma de promover esta ilusão é fazer com que cada pai pense, confiante, que a obrigatoriedade não é para os seus filhos em particular (...) O político teria mais sucesso se sugerisse que a obrigatoriedade é realmente necessária para alguns dos seus (não especificados) vizinhos, não tão “confiáveis”. Assim, é possível que quanto maior for a obrigatoriedade estabelecida, mais famílias “boas” passem a acreditar que as famílias “más” existem. Por tal processo, o estatuto dos políticos cresce inversamente proporcional aos dos “pais médios”» (West, 2003d:94-95).

West faz igualmente uma “abordagem constitucional” da obrigatoriedade na educação, imaginando o estabelecimento inicial de uma comunidade (de adultos sem filhos) e do respectivo quadro legal democrático, em que os indivíduos escolheriam um conjunto de regras gerais, nomeadamente para quem quisesse ter filhos, ficando a provisão de educação, assim como de comida, vestuário ou alojamento, como uma obrigação constitucional dos pais. Em tais circunstâncias, se a sociedade pudesse «dependar exclusivamente destas

condições para proteger as crianças e para produzir suficientes benefícios externos, não seriam necessários subsídios, transferências de rendimento ou reduções de preço para garantir os bens referidos» (West, 2003d:99). Com base em antecipadas obrigações constitucionais previstas, os adultos encontrar-se-iam desencorajados de casar ou ter filhos antes de garantirem as condições mínimas para os criar. A obrigatoriedade continuaria a ser um princípio, mas a de os pais comprarem educação (a preços positivos), tal como as outras necessidades mencionadas. No entanto, no pólo oposto, a comunidade poderia optar por assumir a responsabilidade colectiva de garantir “gratuitamente” os bens referidos, assim como transferências de rendimento compensatórias quando necessário, tratando-se, neste caso, como sublinha West, de uma “suave” obrigatoriedade.

Na realidade observamos uma combinação de opções. Enquanto se espera que as famílias protejam convenientemente os filhos quanto à comida, à roupa ou ao alojamento, a escolaridade é oferecida gratuitamente a todos, precisem ou não.

«Regressemos ao facto de que no mundo real os processos políticos estão longe de ser perfeitos. Assim, a dimensão constitucional do nosso problema funde-se uma vez mais com a economia política ou, neste caso, “política imperfeita”. A defesa da extensão da obrigatoriedade pode melhorar a imagem de um partido político, mesmo que poucas famílias necessitem. Antecipando o aumento de futuras receitas nacionais, um governo pode anunciar planos para aumentar o período de obrigatoriedade escolar mais uns anos. Fazendo-o, precisa de antagonizar muito poucos, uma vez que, repita-se, a obrigatoriedade pode apenas sublinhar aquilo que a maioria faria de qualquer forma» (West, 2003d:100).

Em 1870, este assunto foi discutido abertamente em Inglaterra, com os defensores da visão a que chamámos constitucional a defender um tratamento igual para a alimentação e vestuário, caso a educação se tornasse gratuita, o que, alertavam, depauperaria a comunidade. Mas os “não-constitucionalistas” da *Birmingham League* (grupo de pressão pela educação obrigatória, gratuita e não-sectária) colocavam fortes objecções a esses argumentos acusando de falsa a analogia entre comida grátis e educação grátis.

«A intervenção para salvar uma criança de passar fome era uma protecção justificável do indivíduo – a protecção de um indivíduo da sociedade que era incapaz de se proteger a si próprio. A escolaridade gratuita e obrigatória, por outro lado, era justificável porque protegia a sociedade. “O Estado sofre pelo crime e insubordinação, resultantes da ignorância. Interfere, portanto, para se proteger a si próprio”» (West, 2003d:101-102).

Sublinha o autor que esta identificação dos grupos de pobres da sociedade com a classe criminosa estava amplamente disseminada entre a fidalguia Vitoriana e que, em adição ao argumento de redução do crime, a educação gratuita e obrigatória chegou mesmo a ser relacionada com um imperativo de defesa e segurança nacional e, consequentemente, com



o recrutamento militar obrigatório. Como nos casos do exército e da polícia, se todos ganhavam com a sua existência, todos deviam ser taxados. No entanto, o argumento não anula a analogia com a alimentação ou o vestuário, porquanto uma população mal alimentada ou mal vestida seria também inútil na defesa. Joseph Chamberlain, defensor da intervenção estatal, juntou-lhe outro mais consistente:

«A comida era uma necessidade para a existência, mas a educação não era: “à Natureza Humana, que está sempre com fome, pode ser confiada a tarefa de fornecer a si própria os elementos de sobrevivência, mas à Natureza Humana não podia confiar-se o fornecimento de instrução, da qual muitos seres humanos tinham uma fraca opinião”» (West, 2003d:103).

West mostra nessa tese uma grave contradição, que ainda hoje se verifica na maioria das democracias liberais: atribuir a uma população dita maioritariamente irresponsável a capacidade de escolher o governo (que assim decidirá sobre a educação). Na verdade, em meados do século XIX, a maioria da população inglesa já comprava educação directamente, mas a desconfiança que a *Birmingham League* tinha da natureza humana ia bem mais longe – não se podia confiar que as pessoas escolhessem a educação correcta.

«A *Birmingham League* era uma expressão do nacionalismo secular do século XIX, e incluía alguns dos que no século XX poderiam ser chamados de “falsos optimistas”. O sistema de obrigatoriedade que tinham em mente empurrava as pessoas das escolas sectárias para escolas seculares (não-sectárias)» (West, 2003d:104).

Sabendo que não o conseguiriam directamente, pois havia quem defendesse que apenas as escolas religiosas poderiam ensinar a moral e evitar o aumento de criminalidade, a estratégia foi anular a concorrência financiando com impostos a gratuidade apenas nas *board schools*. A *League*, na sua luta pela gratuidade universal, não aceitava financiar as escolas da Igreja, o que considerava uma prática abjecta de financiamento das religiões – as pessoas deveriam pagar a instrução religiosa separadamente (West, 2003d:105).

Contra a influência da Igreja, decorrente da livre escolha dos pais, inviabilizavam-se outras soluções para promover a frequência universal, assentes na obrigatoriedade selectiva e no apoio aos mais pobres. Convencida a população das virtudes da obrigatoriedade e gratuidade universais (nas escolas estatais), eliminava-se a “impreparada” escolha parental da maioria, agora mais talhada para a escolha do “bom governo”. Enquanto a obrigatoriedade selectiva poderia ser um instrumento construtivo, a obrigatoriedade universal nas escolas do Estado tinha custos superiores aos eventuais ganhos, quase eliminando a diversidade educativa, a liberdade e a responsabilidade dos indivíduos, fomentando uma falsa ideia de gratuidade, desvalorizando a educação aos olhos de

provedores e beneficiários. Se uma boa parte da população podia pagar (e pagava) a sua educação, por que razão se estabeleceu um sistema estatal universal apoiado no aumento dos impostos? Mesmo aceitando a obrigatoriedade e gratuidade universais, como forma de o Estado garantir educação a todos sem excepção, subsistem as maiores objecções ao favorecimento da oferta estatal. A indiferença a tais sentimentos vingou até aos nossos dias:

«Pode ser que, como dizia o secretário da *Birmingham League*, Jesse Collins, a “consciência pública” seja mais facilmente conduzida do que a maioria das pessoas pensa. E isto ainda mais facilmente depois de 100 anos de educação uniforme nas escolas públicas obrigatórias» (West, 2003d:109).

Além do argumento da protecção que, por via da obrigatoriedade e da gratuidade, conduziu à “obrigação” de frequentar escolas estatais, as decisões políticas estatizantes tiveram igualmente na sua base um aceso debate teórico – que permanece actual – em torno de noções de liberdade conflitantes e da definição de uma educação considerada “adequada”. A luta pela entrada do Estado na educação envolveu uma disputa sobre quem devia proteger os menores – se a família ou o Estado – e se a protecção devia ser contra a dificuldade de acesso ou contra uma educação considerada incorrecta por alguns.

### **2.2.2. O argumento da protecção: quem nos protege de quem?**

Determinante em Inglaterra pela melhoria da oferta educativa nos séculos XVIII e XIX terá sido o debate académico e parlamentar em torno do conceito de liberdade. Como sabemos, apesar da grande popularidade do termo – hoje em dia ingrediente fundamental de qualquer discurso político no mundo ocidental –, há formas diferentes de o definir e entender. Quanto àquela época, no quadro da influência sobre as decisões em matéria de educação, bastará analisar duas noções conflitantes, designadas como “negativa” e “positiva”<sup>21</sup>:

«De acordo com a noção “negativa”, a minha própria liberdade implica a redução ao mínimo da interferência deliberada de outros seres humanos na esfera do que pretendo fazer. Consequentemente, a falta de liberdade, ou coerção, é considerada indesejável, uma vez que representa uma excessiva intervenção de outros evitando que eu faça o que quero fazer. Por outro lado, a noção “positiva” pressupõe o alcance do auto-domínio, ou, por outras palavras, a libertação do domínio das influências “adversas”. Esta escravidão, da qual o Homem se “liberta” é habitualmente descrita como incluindo escravidão em relação à “natureza”, a “paixões licenciosas”, a “impulsos irracionais”, ou simplesmente escravidão à própria “baixa

---

<sup>21</sup> West aconselha a leitura da obra *The Two Concepts of Liberty*, de Isaiah Berlin.

natureza”. A liberdade “positiva” é assim identificada com a “auto-realização” ou um acordar para um consciente estado de racionalidade. O facto de se considerar que, frequentemente, esse estado apenas se pode atingir com a intervenção de outras pessoas “racionais”, que libertam os seus semelhantes da “irracionalidade”, faz com que esta interpretação da liberdade seja conflituante com a noção de liberdade “negativa”» (West, 2003:60-61).

Se era o conceito de “liberdade negativa” que estava na mente daqueles que, no contexto da educação no século XVIII, reivindicavam alterações à legislação anterior que havia dado predominantemente controlo à Igreja e ao Estado, no século que se seguiu, pelo contrário, imperou um movimento a favor do Estado-educador, contra a liberdade de escolha:

«A “reforma educativa” clamava agora por legislação positiva, como parte de uma consciente e deliberada arquitectura de uma nova sociedade. Tal legislação foi desenhada para instalar novas e “necessárias” instituições que, alegadamente, um mundo mais individualista tinha até então falhado em prover. O utilitarismo foi a maior inspiração para este cenário, e, pelo seu novo aparato de “engenharia social” via “legislação científica”, um lugar proeminente foi reservado à “libertação” das massas através de instituições educativas estatais especialmente concebidas para o efeito» (West, 2003e:61-62).

Para melhor compreensão da evolução da educação em Inglaterra, West considera determinante conhecer o pensamento do decisivo John Stuart Mill, que terá tentado construir um compromisso entre as duas correntes em forte disputa no século XIX, representadas por dois pensadores da sua relação pessoal, William Godwin e J. A. Roebuck, respectivamente defensores dos conceitos de liberdade “negativa” e de liberdade “positiva”.

Godwin, talvez o maior defensor da liberdade “negativa” na educação, acreditava na auto-educação: «Ele sustentava que o Homem apenas se realizaria quando compreendesse que não existiam obstáculos impossíveis de transpor através dos seus próprios esforços. A educação era necessária não como a instrução da humanidade, como defendia T. R. Malthus, um dos seus oponentes, mas antes para libertar o seu potencial» (West, 2003e:62-63). Nesse sentido, afigurava-se perigoso atribuir ao Estado o controlo da educação, que poderia proporcionar o consumo forçado das doutrinas de pensadores suficientemente arrogantes para se julgarem detentores do monopólio da verdade. West partilha três críticas gerais de Godwin ao poder governamental na educação, que resumimos: os estabelecimentos estatais persistem numa certa imutabilidade, resistindo à inovação e levando os alunos a tudo aceitar acriticamente, em vez de desenvolverem um espírito crítico e desafiante; a actividade do homem procurando o seu próprio bem é de supremo valor e a única forma de um progresso seguro, sendo que, aquilo que os outros fizeram por

ele, nunca será tão bem feito; é enorme o risco de colocar nas mãos do governo uma máquina tão poderosa como a educação, porque este tenderá a usá-la para reforçar o seu poder e perpetuar as suas instituições, levando os estudantes à subserviência, em vez da procura da verdade (que constitui a sua essência)<sup>22</sup>. Mesmo num país com maior liberdade, defendia Godwin, são cometidos erros, que serão perpetuados se existir uma educação nacional única, formando todas as consciências sob um único modelo.

Já Roebuck, membro da jovem geração de utilitaristas, teria feito em 1833 no parlamento a primeira exigência de uma liberdade educativa “positiva”, defendendo uma “educação nacional”. Para tal, advogou a existência de benefícios sociais de uma educação geral do povo, que devia ser prestada pelo próprio Estado a todos os habitantes. A educação estatal podia ensinar as pessoas a serem felizes – a infelicidade existia porque elas não compreendiam as circunstâncias de que dependia a felicidade. Isso reduziria a violência, a desobediência e o desassossego político (esta era, no fundo, a ortodoxia utilitarista). Partia de um precedente: se o Estado se ocupava de outras tarefas para o bem-estar da sociedade, geralmente aceites por todos, como regular a moralidade pela lei, garantir a paz administrando a justiça, ou mesmo garantir a mobilidade construindo estradas, devia usar a educação para promover a felicidade. E é aqui que o contraste com Godwin mais se faz notar, para quem a felicidade só podia ser o produto da auto-descoberta. «Os utilitaristas, por outro lado, acreditavam genuinamente que só eles poderiam instruir as pessoas sobre como serem felizes» (West, 2003e:68).

Quando acusado de estar a querer roubar a liberdade às pessoas, Roebuck terá perguntado se se estava a roubar a “liberdade racional”, no que se pode intuir como a defesa de uma liberdade “melhor”, tutelada pelo Estado, definida por uma elite no poder. Por outro lado, dizia, todos os dias se limitava pela lei a liberdade, que por si só não era uma coisa boa, mas apenas quando levava ao bem. A liberdade aparecia indissociável da bondade e o governo como árbitro natural, podendo ser mudado se não promovesse o “bem” – a acusação de despotismo intelectual era assim anulada pela persuasão daquela insuspeita palavra. Ao contrário, a liberdade defendida por Godwin assentava numa «subordinação à escolha do próprio indivíduo, porque frequentemente não havia melhor critério e era

---

<sup>22</sup> Como sabemos, foi o que aconteceu, por exemplo, no auge dos regimes despóticos na Europa (Hitler, Mussolini e, entre nós, Salazar), muito para além do que a imaginação faria supor.

sempre preferível à confiança no “bom governo”, o que para ele não passava de uma vaga abstracção» (West, 2003e:68).

Mill, um dos mais celebrizados símbolos da visão liberal, afirmava na sua obra *On Liberty*, com base na crença que a coerção é má em si mesma, que ela era apenas aceitável para impedir um indivíduo de fazer mal a terceiros, mas nunca para o compelir a fazer o que não quer ou o que outros consideram melhor para si (Mill, 1859:22). No entanto, tendo procurado conciliar as duas visões em conflito, acabou a considerar que a educação merecia um tratamento especial, deixando desvanecer a convicção de que um indivíduo tem direito à liberdade como um valor em si mesmo e, assim, à ausência de interferência do Estado. Desenvolvia assim uma nova noção de liberdade, subordinando-a ao critério de um determinado desenvolvimento do ser humano. Se as pessoas não fossem bons juízes, então a liberdade podia ser-lhes retirada.

«Mill considerou então ser dever do Estado proteger todos os indivíduos independentemente da sua idade. Concordou com Roebuck que o poder dos pais sobre as crianças lhes era delegado pelo Estado, que podia intervir quando se provasse que os pais estivessem a abusar desse poder, na base de que estariam a fazer mal a terceiros» (West, 2003e:72).

Mill (1909:958) estendia assim as suas ideias de mal e crueldade à negligência das faculdades mentais das crianças, implicando a ideia de que cada criança tem direito a um mínimo de educação, o que não deveria depender de pais ou parentes, que podiam negá-la por «indiferença, ciúme ou avareza». Considerava que «a vida doméstica dos tiranos domésticos é um dos assuntos sobre os quais é imperativa a interferência da lei». Como sabemos, tais proposições nem sempre são fáceis de definir, o que pode mesmo acontecer, como sabemos, com as acusações de ofensas físicas.

Não é fácil «definir com rigor, de modo a satisfazer todas as opiniões, o que significa um mínimo de educação apropriada às circunstâncias. A educação, por exemplo, é um termo vasto, para além da escolaridade» (West, 2003e:73). O próprio Mill considerava que a experiência de vida era uma parte essencial da educação das pessoas, sem a qual, o livro e a instrução escolar, sendo muito valiosos, não qualificavam para os desafios pessoais e profissionais. São suas as seguintes palavras em *Principles of Political Economy*:

«A instrução é apenas um dos muitos desideratos do desenvolvimento mental; outro quase tão indispensável é o vigoroso exercício das energias activas; trabalho, planificação, juízo, auto-controlo: e o seu estímulo natural vem das dificuldades da vida.» (Mill, 1909:948)

Concordamos com West quando diz que os pais são, em regra, as pessoas com melhor conhecimento das personalidades dos filhos e do seu contexto concreto, pelo que deveriam, pelo menos, ser consultados sobre a matéria. O problema é que Mill estava convencido de que aqueles que mais precisavam de educação eram os que menos a queriam. Se os fins não fossem desejados, os meios nunca apareceriam, invalidando-se o princípio voluntário em que tanto acreditava. Porém, outro factor levava-o a ceder à tentação de justificar uma sobreposição das decisões estatais sobre as opiniões dos pais: acreditava que, mesmo que a quisessem, os pais não saberiam escolher a educação adequada (Mill, 1909:953). O Estado actuaria, desse modo, como libertador da sua influência pouco culta. Como muitos intelectuais actuais, inclinava-se para uma liberdade tutelada, a coerção para a libertação racional. A seu favor, convirá deixar claro que manteve a desconfiança sobre o poder do Estado na educação, evidente no seu posterior ensaio *On Liberty*:

«Uma educação geral estatal constitui uma maquinaria para moldar as pessoas para serem exactamente iguais. E como o molde em que são formatadas é aquele que agrada ao poder predominante no governo, seja monárquico, clerical, aristocrático ou da maioria da população, estabelecerá, dependendo da sua eficiência e do seu sucesso, um despotismo sobre a mente que resultará, por natural tendência, num despotismo sobre o próprio corpo» (Mill, 1859:190-191).

Depois da angustiante procura de consenso entre as duas visões, terá sido mais cauteloso nas prescrições finais do que Roebuck que, exortado pelos perigos enunciados, mas considerando a educação matéria não apenas individual, acreditou que seriam sempre as pessoas a decidir, agindo de forma colectiva, através da escolha do governo. Porém, este esquema, que pressupunha uma oferta estatal,

«... era o mecanismo que permitiria mudar a actividade da educação do mercado e do sistema voluntário para a organização política. Só uma audiência comprometida daquela época poderia aceitar a asserção abstracta de que o sistema político, mesmo que fosse democrático, poderia ser interpretado como traduzindo a vontade do povo» (West 2003e:77).

A salvaguarda do “mecanismo” de Roebuck é uma resposta superficial ao risco de despotismo, não garantindo defesa contra potenciais abusos do Estado. O verdadeiro poder é transferido para o governo, para os intelectuais, para a burocracia e para os sindicatos que passam a supervisionar os orçamentos, as escolas, a formação e selecção de professores, a composição dos manuais escolares. No fundo, a população é levada a acreditar que a sua orientação directa não é determinante, pois o grande objectivo, em qualquer plano nacional de educação, é o de permitir que as classes mais esclarecidas sejam o guia: «É evidente,

assim, que ao querer dar o poder “ao povo”, Roebuck o estava a dar apenas a uma porção desse povo, à porção que constituía a classe governativa “apropriada”» (West, 2003e:78).

Apesar de defender a acção do Estado para promover mais educação, Mill (1859:191) mantinha uma forte objecção ao alargamento das suas prerrogativas, isto é, a existência de uma educação «estabelecida e controlada pelo Estado» só deverá existir como uma entre outras ofertas concorrentes, «com o propósito de ser um referencial e estímulo, para manter as outras a um certo nível de excelência», a não ser que «a sociedade em geral esteja tão atrasada que não consiga fornecer a si própria nenhuma instituições de educação adequadas». Em geral, se um país possuísse um número suficiente de pessoas qualificadas para fornecer educação, então os mesmos recursos estariam disponíveis sob o princípio voluntário, «assegurado pela remuneração garantida pela lei da obrigatoriedade, combinada com a ajuda estatal aos incapazes de fazer face à despesa».

Concordando com Roebuck quanto à obrigatoriedade, admitia sob reserva as escolas estatais e era pouco entusiasta do sistema centralizado por ele esboçado, não aceitando que se pudesse compelir alguém a frequentá-las. Preferia sustentar a obrigatoriedade na realização de exames nacionais a todas as crianças. Se elas se mostrassem incapazes, os pais, a não ser que tivessem uma razoável justificação, poderiam ser multados ou ter de pagar integralmente os estudos (Mill, 1859:192).

Porém, o sistema instituído em 1837, que exigia a aprovação em exames como forma de aceder ao direito de votar, não retirou o poder ao Estado sobre a educação, limitando-se a diluí-lo nas mãos dos funcionários que eram nomeados pelo Estado para os fazer. Mill julgou que tal não seria determinante, desde que os exames se confinassem à parte instrumental do conhecimento e à avaliação dos factos objectivos, não se abordando aquilo que pudesse constituir natural divergência de opinião. Porém, sabemos o quanto é difícil objectivar e consensualizar uma plataforma mínima de conhecimento geral naquelas e noutras matérias, pelo que partilhamos as interrogações de West quanto às fragilidades da proposta de Mill:

«Por exemplo, quem deveria decidir os temas a ensinar? Como se escolheria, digamos, entre economia política e geografia? Poderiam ser facilmente exercidos poderes de censura? Suponhamos que certos indivíduos tinham aversão a certos temas, quem arbitraría?» (West, 2003e:80).

O próprio teria uma forte objecção ao ensino da religião, como refere West, insistindo numa educação nacional secular, o que consubstancia um paternalismo intelectual autoritário e revela um tratamento das opiniões dos outros que contraria o eloquente espírito de luta pela liberdade do indivíduo vertido na sua obra seminal *On Liberty*. A relação entre liberdade e educação era um assunto não resolvido para o pensador, sobretudo pela dificuldade em determinar até que ponto a educação era um meio para a liberdade ou um dos fins para os quais a liberdade existia:

«Tal inconsistência não aparece em Godwin nem em Kant, que observou: “ninguém pode compelir-me a ser feliz à sua maneira”. Kant tratou o indivíduo como um fim em si mesmo, como o último autor de valores que não precisavam de prévio condicionamento por gente “superior”. O indivíduo de J. S. Mill, afinal, não é perfeitamente livre, mas até certo ponto manipulado pelo paternalismo intelectual Victoriano do próprio Mill e da sua educada classe média. No fim, a liberdade negativa que Mill lutou para estabelecer torna-se difícil de distinguir de um ramo especial da liberdade positiva, isto é, a ideia de que, na verdade, aquilo que verdadeiramente liberta é o conhecimento, a racionalidade ou a cultura.» (West, 2003e:81)

Em Portugal, já se disse, raramente aparece na historiografia o debate teórico em torno das decisões tomadas no campo da educação, porque o debate político foi pobre ou por uma desatenção preocupante. Porém, quanto ao confronto entre duas visões da liberdade, sempre presente, mas nem sempre explicitado, há pelo menos um importante e clarificador contributo. Bonifácio (2005:72-73) diz-nos que o governo liberal, entre 1862 e 1865, considerou excessivo o poder das congregações religiosas sobre o ensino, pois visavam um poder “reaccionário” sobre as consciências. Desse modo, propunha-se organizar não apenas o ensino estatal como também o privado, perspectivando mesmo uma intrusão no ensino doméstico. A autora refere que, se essa intenção parece contrariar os princípios do liberalismo, na perspectiva dita *radical*<sup>23</sup> a «liberdade de pensar e agir estava subordinada a um “fim social” superior que era o “bem de todos”, interpretado pelo Estado enquanto “representante da sociedade”. Mas o quê, ou quem, faria do Estado o intérprete fiel e

---

<sup>23</sup> Segundo Bonifácio (2005:16-18), o século XIX mais não foi do que um trânsito atribulado da Monarquia para a República. Durante o Regime Liberal coexistiam duas tendências políticas, o liberalismo e o *radicalismo*. Por detrás delas, «distintas concepções sobre os fins da existência individual e social e sobre as relações entre o Estado e a sociedade». Ao indivíduo que transcende a sociedade, os *radicais* opunham o cidadão despidido dos interesses particulares. Enquanto aqueles pretendiam proteger os indivíduos da ingerência estatal, estes subjugavam cada um à sociedade e esta ao Estado. «Aos liberais movia-os a paixão individualista e libertária; aos *radicais*, a paixão estatista e igualitária» (...) «A raiz do estatismo *radical* está aqui: na fé depositada na capacidade do poder político para criar, e manter, a igualdade». No fundo, trata-se das duas correntes liberais de que fala Moreira (1996a), uma de tradição inglesa e outra, que teve (tem) mais influência em Portugal, de tradição continental.



legítimo dos interesses sociais? O liberalismo respondia que nada e ninguém. O *radicalismo* sustentava que responderiam por isso aqueles que, discernindo os caminhos da emancipação humana indicados pela razão, saberiam encaminhar a sociedade para formas de existência mais perfeitas».

Ora o triunfo da razão, pretendido pela ala *radical* no Parlamento, colidia fortemente com o poder detido pelo clero no ensino, especialmente pela crescente influência das Irmãs da Caridade<sup>24</sup>, considerada reaccionária e contrária ao novo regime. Num acalorado debate ocorrido na Câmara dos Deputados<sup>25</sup>, a 5 de Maio de 1862, o deputado Vicente Ferrer declarava não compreender como alguém se podia dizer liberal e defender ao mesmo tempo uma liberdade assim tão ampla, que permitia espaço para a «reacção». Reforçava-se assim uma visão da liberdade, amplamente aplaudida – seguramente ainda hoje –, que a tornava instrumental, sujeita a objectivos moldados por homens detentores da razão. Sob um conceito de “educação correcta”, colocava-se esta arma ideológica de inculcação de valores ao serviço dos regimes políticos.

O apoio à iniciativa do Estado na educação reforçou-se com o passar dos anos e dos regimes. Como sublinha Mónica (1976:865), em Portugal, «a desconfiança em relação ao controlo estatal da educação — se é que existiu — jamais foi comparável à que se verificou em Inglaterra». Mais, «as próprias camadas inferiores da classe média ajudaram a criar e a justificar um sistema de ensino público cuja extensão foi aumentando até, praticamente, absorver quase todo o sector». Na verdade, parece-nos clarificadora a distinção feita por Moreira (1996a) quanto ao facto de ter vencido no País um liberalismo de tradição francesa, cultivado numa terra onde o absolutismo tinha destruído a afeição pela liberdade assente numa inviolável esfera individual.

Na esperança de poder moldar a sociedade, o movimento pela educação obrigatória, gratuita e estatal não se fundou apenas nos argumentos de protecção da infância, mas voltou-se igualmente para a definição de uma “educação correcta”, capaz de formar o “desejado” carácter dos cidadãos e promover a felicidade colectiva. Assim, a justificação

---

<sup>24</sup> As Irmãs da Caridade (ordem fundada em França, em 1633) chegaram a Portugal em 1819, desenvolvendo trabalho na assistência e na educação. A sua presença, porém, causou grande celeuma política em Portugal, dividindo a classe política, nomeadamente sobre o tema da liberdade de ensino, que uns temiam colocar em causa a unidade ideológica da nação (Infopédia, 2010).

<sup>25</sup> Chegámos ao Diário da Sessão seguindo a indicação de Bonifácio (2005).

para a intervenção estatal residiu (e ainda reside) num leque de argumentos relacionado com as chamadas “externalidades”<sup>26</sup>.

«Em termos gerais, o argumento baseado nas “externalidades” surge da observação de que “nenhum homem é uma ilha”. Muitas das suas acções afectam, intencionalmente ou não, outras pessoas. Quando estes efeitos “externos” são muito pronunciados, e não dão sinais de que possam ser organizados ou controlados pelo mercado, a reacção normal é explorar a possibilidade de alguma intervenção governamental. O caso mais óbvio evidencia-se no estabelecimento de um sistema legal, administrado pelo Estado, para travar e sancionar os actos individuais de agressão» (West, 1994:57).

Este argumento segue dois princípios gerais: considera que os benefícios da educação não se confinam ao educando, difundindo-se a toda a sociedade, principalmente na forma de menor criminalidade e maior coesão social (externalidades positivas), por oposição às consequências negativas para todos das acções de uma pessoa não educada (externalidades negativas); considera que a educação é um investimento cujos benefícios produzem uma vantagem económica para toda a sociedade<sup>27</sup>.

### **2.2.3. O debate utilitarista sobre a redução do crime**

Apesar da maioria das justificações para a defesa da escola estatal terem sido debatidas em períodos históricos distantes, convirá igualmente explorar os principais argumentos contemporâneos, para avaliar os seus prós e contras. No início do século XIX, os académicos estavam confiantes que sabiam, ou iriam saber em breve, tudo sobre o carácter humano e que, assim, ele poderia ser construído pelas instituições adequadas, especialmente as escolas. Já o intelectual James Mill (pai de John S. Mill) acreditava que a nossa vida mental era baseada em respostas ou reflexos condicionados por estímulos físicos ou mentais, o que o fazia defender que, sendo o mundo regido pela ciência, seria

---

<sup>26</sup> Para os defensores da oferta estatal, o Estado está mais habilitado do que os privados para promover externalidades positivas e reduzir ou eliminar externalidades negativas. Para uma melhor compreensão do argumento das “externalidades”, ver West (1994:57-59).

<sup>27</sup> Sob a análise da Economia Normativa, a obrigatoriedade, quando acompanhada de apropriada compensação, como educação “gratuita” e abonos familiares, já não tem as implicações de forte coerção: «Onde os suplementos de receita são dados para encorajar a escolaridade, a função da obrigatoriedade é similar à “obrigatoriedade” implicada em qualquer contrato para entrega de bens ou serviços» (West, 2003d:97). Uma explicação comum para se (fazer) aceitar a transferência de “subsídios” para a escolarização de terceiros, por via dos impostos (numa suposta função redistributiva do Estado ou solidária), é a de que a educação produz externalidades (positivas), que a todos beneficiam. Porém, West refere que elas nunca são especificadas com precisão e que é escassa a evidência que lhes serve de suporte: «Normalmente, os autores confinam-se a uma “presunção” de que elas existem e fornecem um ou dois exemplos possíveis para as ilustrar. O mais popular é o de que uma criança “educada” observará melhor a lei» (West, 2003d:98).

possível formar cidadãos modernos, com o carácter desejado, o que incluía tanto a procura da felicidade pessoal como a dos outros. Porém, como sabemos, a sociedade não é regida apenas pela ciência, mas é conduzida também pela filosofia, pela religião e pela emoção.

Daí resultam conflitos profundos sobre a geração do carácter desejado, especialmente numa sociedade aberta e democrática, que está obrigada a permitir a todos a oportunidade de expressar e influenciar os outros com a sua própria opinião, que é, naturalmente, diversa quanto aos assuntos morais: «Sob tais circunstâncias, a moralidade não pode ser legislada como se fosse o resultado da ciência» (West, 2003f:112).

Neste caso, é legítimo perguntar se a religião deve jogar ou não um papel importante na educação (e quem o deve decidir). No profundo e sofisticado debate ocorrido em Inglaterra no século XIX, esta foi uma questão central. Os filósofos utilitaristas James Mill e Jeremy Bentham favoreceram o controlo governamental sobre a educação de massas<sup>28</sup>, que consideravam dever ser secular, podendo usufruir do apoio dos *Dissenters*, grupos cristãos críticos da Igreja de Inglaterra, que pretendiam diluir o seu poder na educação:

«Mill e Bentham, para ganhar apoio popular, fizeram um acordo temporário com eles, oferecendo um plano que considerava um ensino religioso não-sectário, porém, com a intenção última de os manobrar e afirmar um sistema nacional completamente secular» (West, 2003f:112).

Como já pudemos verificar, mas é importante reter, enquanto ocorriam estas manobras, a Inglaterra não precisava de um sistema educativo suportado estatalmente para ter uma educação bastante disseminada em todos os níveis sociais, sendo as escolas de massas financiadas por pagamentos dos pais e por contribuições privadas (normalmente relacionadas com a Igreja). A proposta do parlamentar Roebuck para que o governo se encarregasse da educação de massas, radicava não apenas nos benefícios gerais dela decorrentes, mas da sua especial capacidade, vista como matéria de segurança, para manter a ordem e reduzir a criminalidade – uma das funções centrais do Estado. As suas propostas na Casa dos Comuns tiveram a oposição de William Cobbett durante os debates, nomeadamente sublinhando que «o crime em Inglaterra estava a aumentar à medida que a educação aumentava através do esforço privado. “Se sim, por que razão taxar as pessoas em ordem ao aumento da educação?”» (West, 2003f:114).

---

<sup>28</sup> Não deixa de ser curioso que John S. Mill tenha sido educado em casa pelo próprio pai.

Os utilitaristas, porém, acreditavam que aquele era um tipo errado de educação, que não reduziria o crime, pelo que os seus objectivos passavam por retirar o seu controlo às religiões, assim como aos próprios pais, que nessa altura era muito forte, em virtude de suportarem mais de metade das despesas de educação, o que obrigava as escolas a respeitarem os objectivos por eles valorizados. O debate histórico entre os dois parlamentares resume-se à questão de saber se as escolas estatais seriam mais eficazes a reduzir o crime do que as privadas (maioritariamente religiosas). Isso remete-nos para a controvérsia actual de saber que escolas, estatais ou privadas, estão a fazer melhor trabalho no desenvolvimento do carácter, para decidirmos então fortalecer ou diminuir o nosso apoio à educação estatal:

«Os utilitaristas do século XIX planeavam uma escola onde as crianças fossem sistematicamente controladas e instruídas num ambiente ordeiro, de tal forma que, quando tivessem idade suficiente para sair, elas fossem uma ajuda em vez de uma ameaça para a sociedade. Porém, o facto moderno mais alarmante é o de que o crime e a violência, que eles queriam anular, entraram agora as portas da própria escola pública.

Uma análise dos dados do *National Crime Survey*, relativo a 26 cidades dos EUA, mostra que o risco de violência para os adolescentes, muitas vezes perpetrada por estudantes, é maior nas escolas do que em qualquer outro local» (West, 2003f:115).

Estas conclusões são ainda mais preocupantes se atendermos ao facto de que os custos humanos da violência e do crime nas escolas são ainda maiores que os custos económicos reportados, uma vez que, se recearem pela sua segurança, os professores cumprem menos eficientemente as suas funções e os estudantes não aprendem.

São frustrantes para as pretensões dos utilitaristas dados relativos aos EUA que mostram um cenário em que grande parte das detenções por crimes violentos e contra a propriedade recaíram sobre jovens entre os onze e os dezassete anos (idade escolar). Apesar de sociólogos e psicólogos já terem feito muito trabalho sobre as causas que impelem os agressores e sobre como as escolas devem reagir, quase nada foi feito para esclarecer a questão radicada no século XIX, que é a de saber se existe diferença nos efeitos da escola estatal comparativamente à privada. West sublinha ainda que nos EUA o padrão de rendimento das famílias dos estudantes das escolas privadas é admiravelmente semelhante ao de toda a população americana, o que anula a ideia de que a maioria das escolas privadas é apenas para ricos. Por outro lado, é muito discutível associar a violência aos pobres. Assim, coloca a hipótese formal de que

«...a taxa de delinquência aumente à medida que aumenta a proporção de estudantes nas escolas estatais. Parte do racional da hipótese enunciada - por outras palavras, por que devemos esperar (ao contrário dos Utilitaristas) que as escolas privadas promovam a disciplina - assenta no facto de que as escolas privadas dão às famílias uma muito maior oferta de escolhas do que as escolas públicas: escolha entre diferentes escolas, mas também escolha entre escolas ligadas a diferentes filosofias programáticas» (West, 2003:117-118).

É presumível que a liberdade de escolha de um projecto educativo congruente com as expectativas e valores dos jovens e da família, ou ainda a possibilidade de mudar se a primeira decisão não se verificar acertada, promoverá maior motivação e, consequentemente, disciplina. Por outro lado, se houver uma efectiva competição entre escolas, aquelas que não conseguirem manter a disciplina, se não mudarem, sofrerão perda de apoio parental. Acresce que um estudo do “National Institute of Education” (NIE), de 1976, mostra que a competição académica dentro da escola parece reduzir o risco escolar de violência, sugerindo os dados que os estudantes violentos são aqueles que desistiram da escola, não se interessam pelas notas, consideram os cursos irrelevantes e sentem que nada do que façam pode fazer a diferença. Este aspecto é determinante para o debate:

«Como o relatório do NIE observava, na atmosfera progressista da moderna escola pública, as classificações, em média, foram desvalorizadas por causa da preferência pela cooperação, enquanto as escolas privadas, por contraste, mantiveram a competição e as classificações (diferenciadoras) como elementos essenciais na educação. O relatório também evidenciou que as escolas maiores tinham mais violência do que as mais pequenas. As escolas privadas nos EUA tendem a ser mais pequenas do que as públicas. Também por esta razão devemos considerar que as zonas das escolas privadas revelem menor tendência para o crime» (West, 2003f:118-119).

Esses dados, que mostram nos utentes das escolas privadas uma menor tendência para a prática de actos violentos, trazem a forte sugestão de que a frequência de escolas da Igreja, que são 80% das escolas privadas nos EUA, é mais conducente a uma sociedade pacífica e ordeira. A sublinhar esta relação está o trabalho de John R. Lott e Gertrud M. Fremling, que comparam estatisticamente mudanças na taxa de delinquência juvenil nos EUA (de 1961 a 1971) com mudanças na proporção nacional de crianças em escolas privadas e em escolas estatais, tendo verificado o aumento da primeira com o decréscimo da frequência de escolas privadas. Se outros factores afectaram a delinquência juvenil, tais como o desemprego e o grau de urbanização, que também mudaram no mesmo período, o mais determinante foi a mudança de escola. As suas descobertas estatisticamente robustas permitiram concluir que a expansão da escola estatal (relativamente à privada), durante o período estudado, estava associada a um aumento consistente da delinquência (West, 2003f:120).

Lott e Fremling afirmaram ter provado que as suas conclusões não eram afectadas pelos diferentes estatutos socioeconómicos dos alunos das escolas privadas e públicas. A delinquência é mais uma função do tipo de escola do que do estatuto socioeconómico dos alunos, além de que as privadas «não são o céu exclusivo dos ricos», como West nota. O seu significativo trabalho permite concluir que «a melhor investigação disponível rejeita os argumentos dos utilitaristas e dos seus equivalentes americanos», pelo que as escolas estatais – se comparadas com as privadas – não tendem a reduzir o crime, havendo mesmo alguma evidência do efeito contrário. Esta hipotética conclusão é coincidente com a opinião de muitos pais, que consideram mais seguras e com um leque mais vasto de resultados de aprendizagem as escolas privadas. Preocupante é que aos elevados custos da educação estatal se junte ainda o pesado custo social da delinquência, apesar de ter sido defendido que um dos seus objectivos era baixá-la.

Apesar de não conhecermos estudos semelhantes para a realidade portuguesa, tem sido evidente o crescimento de casos de violência e crime nas escolas ou nas suas imediações<sup>29</sup>. Um estudo da Associação de Defesa do Consumidor (DECO, 2006) baseado num inquérito realizado em 2006 em 204 escolas portuguesas, que envolveu mais de 36 mil alunos e 9 mil professores, mostra sinais preocupantes em relação à segurança nas nossas escolas, com 37% dos alunos e 18% dos professores a afirmar já terem sido vítimas de violência ou de crimes de ordem física ou psicológica dentro ou nas imediações da escola. 8% dos alunos e professores dizem-se muito afectados no desempenho, enquanto 5% dos alunos faltou às aulas por medo relativo a insegurança, discriminação, gozo ou criminalidade. 15% admite já ter levado armas ou objectos de defesa para a escola. Embora as escolas estatais accionem mais medidas de segurança junto da polícia, o estudo não nos permite distinguir onde há mais violência. Talvez valesse a pena fazer essa avaliação.

---

<sup>29</sup> Os sinais de falta de segurança nas escolas portuguesas ou nas suas imediações são muito visíveis, em virtude da indisciplina, do roubo e da violência. O último ano lectivo foi disso um péssimo exemplo. Têm sido frequentes as notícias que dão conta de casos de violência nas escolas ou nas suas imediações, alguns dos quais chocaram a opinião pública. A frequência e a gravidade dos casos levaram o Procurador Geral da República a entregar aos Ministérios da Educação e da Justiça um estudo sobre violência escolar que aponta para a necessidade de tipificar como crime público a violência escolar, incluindo o *bullying*, e ampliar os deveres de denúncia dos responsáveis das escolas. Em Março, a Ministra da Educação Isabel Alçada afirmava ir propor ao Conselho de Ministros que inscrevesse essa proposta numa revisão do Código Penal (DN, 2010). No ano lectivo 2009/2010 foram abertos 17629 processos disciplinares a alunos (aumento de 15% face ao ano anterior), tendo a maior parte acabado na suspensão dos estudantes (Ferreira, 2010).

Os argumentos utilitaristas em defesa da educação estatal não se ficaram pela eliminação da delinquência e construção da sociedade ordeira. O seu projecto de cidadania feliz atribuía ainda à educação o objectivo de produzir “externalidades” positivas, como a partilha de valores comuns, a aceitação das regras de convivência democrática, maior bem-estar, maior coesão social ou ainda a ambivalente fórmula da igualdade de oportunidades.

#### **2.2.4. O debate sobre valores comuns, desenvolvimento e igualdade de oportunidades**

A educação é valorizada, por alguns, não apenas pelo conhecimento, mas também pela comunicação de valores, ditos comuns. Esta afirmação é polémica, como bem sublinha West (1994:101-02), pois «os “valores comuns” que se consideram desejáveis num Estado colectivista ou totalitário provavelmente não coincidirão com os que se estimam apropriados para uma sociedade aberta ou democrática». Podemos assim escolher entre duas bases filosóficas: «uma implica uma concepção orgânica do Estado, em que os indivíduos se consideram parte de um ente superior, enquanto a outra sustém que o indivíduo é a unidade estrutural básica, sendo o Estado uma mera colectividade de indivíduos. Na segunda concepção, o Estado em si não tem fins próprios». Não existe nenhum critério científico para distinguir entre duas estruturas filosóficas. Como West, por razões de transparência, registamos que se torna difícil «aceitar qualquer filosofia política em que o indivíduo não seja a realidade filosófica primária».

Nestas condições, poderemos considerar valores comuns aqueles que são aceites por cada um dos indivíduos e das minerais da sociedade. Por outro lado, numa sociedade que é democrática e plural, que respeita as diferenças, se a educação serve para comunicar valores, eles não devem ser escolhidos por especialistas. Deve garantir-se que cada indivíduo tem assegurado o direito de escolher o leque de valores culturais, morais, religiosos ou outros que quer aprofundar e transmitir aos seus filhos. A intervenção do Estado na educação reduz ilegítimamente o âmbito privado, com consequências nefastas no que concerne ao leque de opções.

West (2003b:126-128) traz até nós, como exemplo, o caso norte-americano, onde os burocratas, tendo dados que indicavam uma alargada escolarização, atiraram dúvidas sobre a qualidade da educação privada e exigiram uma definição oficial de “instrução apropriada” para defender a escola estatal. Aí foi ignorado o argumento da protecção e da

reduzida oferta, que estava a gerar acusações de negligência na Inglaterra. Enquanto os ingleses defendiam a educação como meio de atingir uma população literata e completamente empregada, os americanos exigiam que ela produzisse jovens independentes das suas famílias e o bem-estar, não dos indivíduos, mas da “nação”. A intenção declarada era a de abolir todos os aspectos de alegada iniquidade, com os estudantes de diferentes origens a serem educados em *Common Schools*, produzindo coesão social e americanização, nomeadamente dos novos imigrantes da Europa. Defendeu-se, à época, que a igualização e a harmonia social seriam conseguidas pela mistura compulsiva das crianças das famílias ricas e pobres, e que a existência de escolas privadas que não partilhassem esta filosofia tinha de ser ultrapassada. Para esse efeito, a nova arma estatal consistiu na abolição de propinas nas escolas estatais (“Free Schools Act” de 1867), o que se traduziu numa fuga das escolas privadas, com a consequente expansão do sistema e burocracia estatais. A contestação das associações de professores (e outros grupos de interesse) por leis compulsivas acabou por ter sucesso e definir o contexto de actuação para o século seguinte, baseado numa educação estatal monopolista.

Como vimos para Inglaterra, no século XIX, a decisiva influência dos filósofos utilitaristas foi no sentido de reivindicar uma educação nacional estatal, como instrumento de engenharia social, promotor da felicidade colectiva. Esta nova arquitectura educacional pautava-se por um racionalismo que exigia a retirada dos valores religiosos da escola. Também em Portugal as decisões que favoreceram a oferta estatal tiveram como um dos principais pilares uma reacção contrária à presença da Igreja no sector. As primeiras medidas nesse sentido foram tomadas por Pombal, antecipando em quase século o que aconteceria em Inglaterra ou nos EUA. Se uns as vêem como uma acção esclarecida do déspota iluminado, nomeadamente com o propósito de laicizar a educação, influenciado pelas tendências utilitaristas e racionalistas, outros questionam os seus fundamentos teóricos, aventando hipotéticas razões, bem menos eruditas.

Cotovio (2004:41) recorre a Joaquim Ferreira Gomes para com ele «perguntar se a expulsão dos jesuítas terá sido o pretexto para a efectivação dos anseios monopolistas do Marquês (porque entende ser atribuição do estado criar um sistema público de ensino) ou cria um sistema estatal porque sente a obrigação de substituir as escolas dos jesuítas». A



leitura de “Enigma Pombal” leva-nos a crer que se tratava mais de um ressentimento obsessivo contra os jesuítas, de quem aliás havia sido muito próximo<sup>30</sup>, do que de motivos doutrinários, como normalmente é veiculado: «As decisões de Pombal não assentam em doutrinas, religiosas ou políticas, mas em questões puramente pessoais» (Lopes, 2002).

No fundo, parece ter-se tratado de “juntar o útil ao agradável”, pois a expulsão, para além da sua obsessão privada, permitia satisfazer o temperamento despótico, ansioso de um maior domínio das mentes do povo através da educação. Talvez, como nos diz Azevedo (1990), o seu intelecto não estivesse «acessível às ideias de liberdade mental e política, já então dominantes entre as classes ilustradas lá fora». O Marquês não teria apreendido, por exemplo, da sua vivência em Inglaterra, mais do que «a aparência das coisas, que eram as leis e regulamentos, e as manifestações, por assim dizer, só externas, do carácter dos habitantes». Nunca teria compreendido que o fundamento da grandeza nacional dos ingleses era o seu «respeito e amor pela liberdade». Em Portugal tudo era o contrário disso: «lei propriamente não havia mais do que a vontade do soberano». Por isso, Pombal pôde ir bem mais longe no afastamento da Igreja dos assuntos do ensino do que aquilo que West relata para Inglaterra.

Para Sousa Franco (1994:24) essa luta, que teve origem no nacionalismo laico que inspirou os Estados absolutistas (entre nós Pombal), teve continuidade em Portugal no Regime Liberal num movimento que não era inédito. Os Estados liberais da Europa Católica, que em parte haviam surgido contra o absolutismo, combateram o ensino da Igreja através de um ensino estatal privilegiado (gratuito e obrigatório), monopolista, ao lado de um ensino privado «formalmente livre, mas sem a cobertura social dos seus custos, portanto caro e discriminatório». Na Europa germânica a liberdade de ensino existe como serviço nacional, ultrapassando o preconceito anti-confessional e a dicotomia entre mercado (ensino privado) e Estado (ensino público), que acaba por destruir a liberdade substancial de ensino.

O Regime Liberal, marcado pela tradição francesa, deu solidez ao fôlego anti-religioso, aliando a necessidade de centralização político-administrativa ao desejo de cercear as iniciativas de ensino livre, que consideravam facilmente sujeito à influência da Igreja. Num clima de permanente instabilidade política, terá sido o ascendente dessa “facção”

---

<sup>30</sup> Lopes (1999:15) dá-nos conta da correspondência entre Pombal e alguns jesuítas (115 missivas) escritas quando Sebastião José tinha entre 44 e 52 anos, que revelam «não só cordialidade, mas intimidade...»

ideológica sobre o liberalismo de tradição inglesa a contrariar a abertura ao ensino privado vislumbrada inicialmente. Como refere Estêvão (1996:117), aos princípios constitucionais que previam a liberdade de ensino, sucedeu a extinção de escolas privadas, «acusadas de actuarem contra o regime, propondo-se depois a abolição da liberdade de ensino em nome fundamentalmente da não transmissão de doutrinas contrárias aos bons costumes e aos princípios norteadores dos governos».

O anticlericalismo de Estado resultaria numa nova expulsão das Ordens Religiosas em 1834, gerando novamente uma grave lacuna no ensino, o que abriria a porta para o avanço da oferta estatal, sem esquecer o controlo sobre quem ensinava, nomeadamente procurando garantir a sua adesão ao regime vigente (Adragão, 1995:191). Um decreto de 1835, que criava Escolas Normais no Porto e em Lisboa para formação de professores, prevendo abertura em todas as capitais de distrito, apesar de não dizer a natureza da formação pretendida, declarava a obrigatoriedade de os professores as frequentarem e declararem «com documento apropriado, a sua adesão “ao Legítimo Trono e à Carta Constitucional”» (Carvalho, 1986:552). Desta forma se começava a vincar uma crescente tentativa de controlo ideológico do sistema educativo por quem estava no poder.

Para melhor compreensão das decisões políticas estatizantes da educação na Monarquia Liberal, mas sobretudo na 1.<sup>a</sup> República, vale a pena olhar, ainda que resumidamente, o pensamento de Bernardino Machado, que Fernandes (1985:13) classifica como «aquele que foi, talvez, o ideólogo de maior envergadura da primeira fase do republicanismo». Lutador pela generalização da educação, foi inicialmente um admirador do associativismo educacional. Fernandes (1985:41-45) identifica, porém, uma viragem no seu pensamento: «apesar do valor atribuído à iniciativa benévola, tanto das associações de instrução como de poderes locais, não tardará Bernardino Machado a reconhecer as responsabilidades estatais neste domínio»<sup>31</sup>. Considerou insuficiente a resposta voluntária e, num debate parlamentar, opôs-se à liberdade de ensino defendida pelo deputado Silveira da Mota, perguntando se era pretendido exprimir através daqueles princípios «o da “abstenção do Estado” em matéria de instrução», garantindo-a apenas a alguns; por outro lado, assumia-se contra a liberdade «ilimitada» por considerar, curiosamente, que o Estado devia impedir,

---

<sup>31</sup> Fernandes (1985:43) defende que «Uma das tendências mais características da história da instrução pública oitocentista – a organização da “burocracia” – tem na acção de Bernardino Machado um dos seus mais notáveis representantes».

pela selecção e formação de professores, o que Fernandes designa por «”manipulação ideológica do aluno”, como sua inevitável consequência no ensino de crianças e adolescentes». Passou então a defender um ensino de carácter obrigatório, estatal e laico, advogando um aparelho estatal para uma intervenção crescente neste domínio, o que mais tarde viria a criticar por impedir a força criativa do poder local, do ensino particular e do movimento social.

É frequentemente referido que, no global, e ao contrário de Inglaterra, a frequência escolar dos portugueses era reduzida. No dealbar da República, à necessidade de instrução juntava-se a ânsia de afirmar os valores do regime, o que criou um plano inclinado a favor da obrigatoriedade e gratuidade universais nas escolas do Estado, antagónico à iniciativa privada e à liberdade. Apesar de a Constituição de 1911 reconhecer a existência de escolas privadas, aumentavam os entraves ao ensino livre, por exemplo, sujeitando ao «princípio da neutralidade em matéria religiosa não só o ensino público mas também o ensino particular fiscalizado pelo Estado» (Adragão, 1995:191). Um decreto do mesmo ano proibiu o exercício do magistério primário particular a quem ensinasse «doutrinas contrárias às leis do Estado, à liberdade dos cidadãos e à moral social» (Carvalho, 1986:671). Este enunciado é paradoxal, misturando a afirmação da liberdade dos cidadãos com uma neutralidade que significava impedir valores religiosos no ensino – tratar-se-ia, no espírito republicano, de uma liberdade superiormente tutelada. Por essa razão, as questões morais no ensino não ficavam em mãos alheias:

«Nenhum dos programas dos três graus de ensino deixou, contudo, a Moral esquecida, referindo-se à aquisição de hábitos morais pelo exemplo e pelo ensino, no 1.º grau; à moral prática, como meio de formação do carácter, no 2.º grau; e organizando-se em disciplina escolar, no 3.º grau, sempre orientada no sentido social, e com exclusão de quaisquer implicações religiosas. O preâmbulo do decreto o declara, sem subterfúgios, e até com alguma agressividade: “A religião foi banida da escola. Quem quiser que a dê à criança no recanto do lar, porque o estado, respeitando a liberdade de todos, nada tem com isso. A moral das escolas, depois que a República se fundou, só tem por base os preceitos que regulam a justiça entre os homens e a dignidade dos cidadãos. Varreu-se da pedagogia nacional todo o turbilhão de mistérios, de milagres e de fantasmas que regulavam, até então, o destino mental das crianças. A escola vai ser neutra. Nem a favor de Deus, nem contra Deus. Dela se banirão todas as religiões, menos a religião do dever, que será o culto eterno desta nova igreja cívica do povo”» (Carvalho, 1986:675).

Terá sido em França, no início da década de 1870, que a laicidade no ensino ganhou uma operatividade de ordem político-ideológica. A consciência de que as palavras não eram politicamente irrelevantes, e podiam ser usadas como armas, está bem ilustrada na

Constituinte portuguesa de 1911. Tendo a maioria optado por ensino “neutro” em vez de laico, alguns advogavam que este era uma melhor definição de neutro, por ter sido criada para significar, explicitamente, “o ensino livre de doutrinas religiosas”. Parece indiscutível ter sido a questão do ensino a forjar o termo em causa, «cuja evolução irá para além da aceção de *indiferença*, impondo-se como um projecto positivo que exigia acções supletivas do Estado, em particular no campo da “formação das almas”». Nos países onde a cultura republicana à francesa mais imperou, como é o caso de Portugal, desenvolveu-se uma «concepção totalizadora do mundo e da vida», que ordenava uma acção hegemónica do poder político, sobretudo através da educação (“Estado-pedagogo” ou “Estado-reitor”), a fim de elevar os indivíduos à condição de cidadãos patriotas e racionalistas, mobilizando-os, «à luz de uma moral cívica e social (teoricamente) tolerante, para pôr em acção uma espécie de “religião laica”» (Catroga, 2006:29-32).

A utopia da edificação do carácter dos cidadãos estava bem evidente, por exemplo, no decreto de 29 de Março de 1911, onde se lia que “O homem vale sobretudo pela educação que possui”, que “O abc, segundo a velha designação, é por isso hoje o fundamento lógico do carácter e, quem o ensina e evangeliza, o guia supremo da consciência dos povos” ou ainda que “O laboratório da educação infantil está, para as camadas populares, sobretudo, na escola primária, e é lá que verdadeiramente se há-de formar a alma da pátria republicana” (Serrão e Marques, 1991:527). O ideário republicano exigia a extirpação de todas as barreiras (fanatismos e preconceitos) à afirmação do novo conceito de soberania cidadã. A par da laicidade institucional, urgia laicizar a sociedade e as consciências individuais. Catroga (2010:254-255) caracteriza mesmo o professor, com funções muito para além da transmissão de conhecimentos, como o “sacerdote” laico da “igreja cívica do povo” – a escola (Catroga, 2010:254-255).

A reforma da educação promovida pelos republicanos constituiu-se como um espelho daquele regime, sobretudo no que ele teve de instabilidade permanente e de imposição do seu ideário, por vezes com a «mão pesada que reprime e exige». Os governantes recorreram a métodos que nada tinham de democráticos, semelhantes aos que viriam a ser usados na ditadura, como a vigilância ideológica dos funcionários públicos, especialmente no ensino, onde não permitiam ninguém que não tivesse provado, sem margem para dúvidas, por actos e factos, a sua franca adesão ao regime (Carvalho, 1986:703-704).

A tutela política e ideológica sobre o ensino viria a aprofundar-se com o regime que sucederia à Ditadura Militar. Com a Constituição de 1933, que instituiu o Estado Novo, o controlo fazia-se especialmente através da propaganda ao regime e às suas figuras em disciplinas como História, Filosofia e Organização Política e Administração da Nação. O sistema educativo, altamente centralizado, sofreu a imposição dos livros únicos, oficialmente aprovados pelo Ministério da Educação e que faziam uma apologia quase sagrada do Estado Novo. Mas foi também a censura do pensamento e a perseguição a pessoas, nomeadamente a académicos, que marcaram negativamente, do ponto de vista da liberdade, a evolução do ensino (Marques, 1981:494-506).

Segundo Carvalho (1986:724), «na estratégia defensiva da guerra declarada ao comunismo, o mais urgente baluarte a erguer, com vista ao futuro da Nação, situar-se-ia nas escolas». Salazar, citado pelo autor, não deixa dúvidas quanto ao espaço dado à educação: «Por mais longe que vá nossa tolerância perante as divergências doutrinárias que em muitos pontos dividem os homens, nós somos obrigados a dizer que não reconhecemos liberdade contra a Nação, contra o bem comum, contra a família, contra a moral». Apesar de a Constituição de 1933 (em vigor até 1974) ter restabelecido o princípio de liberdade de criação de escolas privadas, proporcionando um notável dinamismo na criação de colégios católicos, estes foram ficando sujeitos aos diplomas que impunham a orientação doutrinária e programática do Estado Novo a todo o ensino (Matos, 2006:269).

A primeira Constituição da III República nasceu sob o objectivo, assumido (ou acatado) pelos diferentes partidos na Assembleia Constituinte, de construir uma sociedade socialista. Apesar de se ter formalizado a liberdade de ensino, o desfecho foi desfavorável à liberdade de escolha (e oferta) de projectos educativos, tendente à nacionalização da educação, dominada pelos interesses de políticos, académicos e burocratas.

As visões em disputa ficam claras nas intervenções de dois deputados na sessão de 11 de Outubro da Assembleia Constituinte (1975). Vital Moreira dizia que «O problema da escola não é só um problema abstracto de criação ou de transmissão de um saber neutro; é também e sobretudo um problema concreto de poder político. Pôr a escola ao serviço da construção do socialismo não é apenas pô-la a formar eficientemente os técnicos de que necessita a sociedade socialista (...) é sobretudo transformá-la numa via de acesso ao poder e de consolidação desse poder pelas classes trabalhadoras. (...) O que exige que a

escola seja posta também ao serviço da criação de uma cultura democrática, progressiva e revolucionária». Jorge Miranda, por seu lado, defendia a liberdade de criação de escolas e a liberdade de escolha dos pais, perguntando: «E como não recriar o monolitismo entre nós, quando o pluralismo da organização política é tão precário e quando se multiplicam exemplos de substituição da antiga ideologia oficial, fascizante, por uma nova ideologia oficial, comunizante, e dos antigos livros únicos, “nacionalistas”, por novos livros únicos, “revolucionários”?». O facto é que a Constituição de 1976 firmou como objectivo para a educação «o progresso da sociedade democrática e socialista» (art. 73º, nº 2).

Passadas mais de três décadas, e alguma diluição ideológica, está ainda vigente uma contaminação da educação formal com os valores referidos e que a nossa Constituição, para espanto de alguns, ainda preserva. Na prática, a liberdade de ensino não passa da liberdade de quem tem dinheiro para optar por uma escola privada, ficando a maioria entregue a projectos educativos ditos “neutros”. Da esquerda à direita parece haver ainda quem, convicto da bondade dos seus ideais, sonhe com um sistema educativo totalmente abrangente e comandado a partir do centro, capaz de fazer vingar um específico leque de valores. Só assim se compreende tanta rejeição à descentralização de poderes e à liberdade de escolha da escola.

Outro dos argumentos a favor da educação estatal tem sido a sua especial capacidade de educar para a democracia, chegando mesmo os seus arautos a afirmá-la como um dos pilares do regime democrático. Porém, para justificar a intervenção do Estado, era preciso provar que a educação escolar resulta melhor do que uma combinação de outras possibilidades (e.g. televisão, bibliotecas públicas, cursos por correspondência, ensino doméstico ou auto-educação) e que as escolas do Estado têm vantagens sobre as escolas privadas na construção de uma sociedade democrática, livre e plural. Nada disto está provado, evidenciando-se a dúvida sobre como poderá o Estado promover esse tipo de sociedade se obriga a maioria da população a frequentar uma escola uniforme, pretensamente neutra, mas castradora da diversidade e do aprofundamento da legítima diferença de opções filosóficas, ideológicas ou religiosas dos cidadãos.

Quando se pensa a educação associada a medidas políticas tendentes a preservar ou estabilizar a democracia, devem ser considerados dois aspectos importantes: «primeiro, familiarizar o eleitorado com as regras e o espírito da sua constituição; segundo,

proporcionar canais para a liderança política» (West, 1994:75). Neste contexto, concordamos que existem alternativas à educação escolar, como o debate público, a comunicação social ou a pressão organizada de partidos, sindicatos e associações. Na verdade, deve recriar-se o risco de um governo poder usar a forte máquina educativa para propagandear uma determinada opção ideológica.

No que toca à liderança política, alguns estudos sobre a realidade inglesa parecem mostrar que a maioria dos parlamentares não utilizou as escolas estatais para a sua família, o que obriga a colocar a hipótese contrária, isto é, que o estado não forneceu as instituições adequadas ou que os privilégios fornecidos pelas escolas independentes deveriam ser repartidos pela sociedade. Os defensores da escola estatal advogam que é preciso maior investimento em pessoal e instalações para melhores resultados ou mesmo a abolição das escolas privadas. «Os que não estão tão seguros poderiam propor uma mescla de todas essas políticas sob o vago título de “integração”. Porém aqui a questão da educação para a liderança confunde-se com o argumento de “educação para a igualdade social”. Para muitos, o importante não é que as escolas independentes, não subsidiadas, porém “privilegiadas”, sejam mais eficientes na produção de líderes políticos; o mais importante é que o “privilégio” é em si mau, já que impede a igualdade de oportunidades, vista como um fim em si mesma» (West, 1994:78).

Seja para promover a partilha dos valores ditos comuns – e daqueles que, não sendo comuns à maioria, devem ser respeitados –, seja para preservar uma sociedade livre e democrática, ou para fomentar o aparecimento de lideranças, parece insustentável a posição de que a escola estatal uniforme está melhor equipada. Como pode a uniformização, assente no mínimo denominador comum da neutralidade, contribuir para a necessária diversidade de valores e, ao mesmo tempo, fomentar uma sã convivência plural? Que oportunidades têm os jovens oriundos de famílias carenciadas, obrigados a frequentarem a escola da sua zona, mesmo que esta seja comprovadamente má? Como é possível defender a democracia sem liberdade?

Embora democracia e liberalismo possam ser vistos como complementares ou interdependentes, Moreira (1996a:57-60), referindo Hayek, alerta-nos para o facto de que o liberalismo é incompatível com democracia ilimitada, ou seja, quando a maioria eleita se sente autorizada a governar sem limites.

Neste quadro, de salvaguarda da democracia liberal, evidencia-se a relação entre ensino e liberdade, muito marcada, como vimos, pelo confronto entre as duas tradições liberais. Concordamos com Sousa Franco (2009:34-35) quando diz que, numa sociedade democrática, ensino e liberdade são inseparáveis e «não há democracia que valha sem efectiva liberdade de ensino», com todas as implicações que isso tem. Indivíduos livres devem poder escolher a educação que pretendem, de acordo com as suas múltiplas opções sociais, culturais, doutrinárias ou ideológicas. Ela não pode ser-lhes imposta por quaisquer outros sujeitos, nem sequer o Estado: «No fundo, o futuro da liberdade de ensino será o futuro do modelo pluralista e democrático de sociedade».

Uma outra concretização atribuída à escolaridade está relacionada com o desenvolvimento económico, sobressaindo a ideia de que ela produz um aumento generalizado dos rendimentos, com benefícios colectivos que vão para além daquilo que cada um ganha com a educação que obteve. Mas há também quem se ofenda com esta valoração económica, considerando que se está a rebaixar o seu valor, que fica muito para lá dos benefícios materiais, porque a educação é nobre, um fim em si mesma. No entanto, o argumento do crescimento económico passou a ser utilizado pelas mesmas pessoas, na maioria dos casos profissionais da educação, a favor do investimento estatal no sector (West, 1994:119).

Seja como for, dados os avultados recursos absorvidos, concordamos com West quando diz que é inevitável fazer-se uma valoração económica desta actividade e que devem ser relativizadas as opiniões das partes interessadas. No entanto, West (1994:142) aconselha-nos também a olhar com algum cepticismo a relação entre educação formal e desenvolvimento económico<sup>32</sup>. O mesmo sublinha Barreto (2004) a propósito de Portugal, onde é notória a disparidade entre o enorme investimento na educação nas últimas décadas e o pobre crescimento económico, acrescentando que «os países que mais esforçadamente investiram recursos públicos na educação, quase todos os socialistas de Leste, assim como Cuba, são excelentes exemplos de como a educação não provoca, por si, o desenvolvimento. Naqueles países, as taxas de alfabetização, de cumprimento da escolaridade, de formação técnica e superior, são quase sem igual no mundo. No entanto, o desenvolvimento económico, tecnológico e cultural desses países ficou muito aquém do verificado nos países capitalistas com que se podem comparar. Naqueles países, aliás,

---

<sup>32</sup> Para uma análise mais cuidada sobre “Educação e Crescimento Económico”, ver West (1994:119-142).



também o desenvolvimento cultural e a liberdade individual ficaram muito longe do crescimento da educação».

Tudo parece indicar que, num contexto sem liberdade política, económica e social (onde se insere a liberdade de ensino), a educação dificilmente poderá contribuir para o desenvolvimento económico, sobretudo na medida em que, não se permitindo a escolha entre diversos projectos pedagógicos, não se proporcionam reais condições para a realização pessoal dos indivíduos. Num contexto ainda mais lato, Alves e Moreira (2004:59) não encontram «nenhuma razão para acreditar que, mesmo na presença de fenómenos de externalidades e bens públicos que pudessem levar-nos a considerar a possibilidade de intervenção estatal, o Governo possa alcançar soluções mais eficientes que o mercado».

A obrigatoriedade e o pré-esvaziamento das receitas familiares através dos impostos para financiar a gratuitidade nas escolas estatais vieram dar-lhes fortes poderes monopolistas, diminuindo o estímulo para respostas mais adequadas às necessidades dos indivíduos, das famílias e da sociedade. Num mercado livre, os empreendedores, estimulados por incentivos directos e claros, têm de incorporar inovação e melhorar permanentemente para poderem ter sucesso e captar alunos (financiadores). Nos casos das escolas privadas não-lucrativas, sublinha West (2003g:189-190), os obstáculos à eficiência são menores, porquanto os gestores dependem das vitais contribuições de doadores para o orçamento (e para as suas receitas pessoais), como uma função directa da reputação da escola. Em contraste, nas escolas estatais “gratuitas”, não existe essa pressão económica directa dos “pais-clientes”. Na verdade, não tivesse sido a obrigatoriedade de frequência da educação formal, todas as escolas não-lucrativas estariam sujeitas a uma crescente competição das agências privadas não-formais de educação.

Actualmente, vários pensadores reclamam o cenário educativo fluído, flexível e heterogéneo que antecedeu a intervenção estatal, chegando mesmo a afirmar que o que é preciso não é escolha da escola, mas antes escolha de educação, porquanto consideram a escola uma “tecnologia” inerentemente inelástica, que não conduzirá a uma educação mais produtiva. O argumento pode parecer extremo, mas sublinha que a liberdade de escolha tem enorme potencial criador de ofertas educativas que não conseguimos sequer imaginar, quem sabe mais concertadas com os desafios do futuro e as vocações das pessoas.

Devemos ainda considerar os custos para os contribuintes da transição de um sistema de gastos directos das famílias para gastos indirectos via governo, que resultou num aumento e diversificação dos impostos para financiar o burocratizado (e ineficiente) sistema estatal. Neste ponto, West (2003g:185-188) aconselha a focar numa das maiores consequências da colectivização da escolaridade, bem entendida pelos economistas, mas usualmente negligenciada por educadores e leigos, parcialmente por parecer excessivamente teórica. Em vez de um sistema de impostos “perfeito”, com um único imposto para todo o tipo de propósitos da receita, impôs-se uma variedade de impostos que causam, cada um, distorção no consumo ou na alocação de recursos (por exemplo, impostos sobre o rendimento causam distorções na escolha entre lazer e trabalho, enquanto sobre o consumo provocam contracções “artificiais” do consumo dos bens taxados). Além disso, com o aumento da parte do PIB tomada pelo governo, cresce exponencialmente a ineficiência e o desperdício de recursos, devendo considerar-se também o exponencial custo da evasão fiscal. A título de exemplo, com os dados disponíveis, afirma que o esforço para sustentar a educação estatal Britânica nos anos 1990 fez perder pelo menos mais 50% do que os custos directos dessa mesma educação.

A defesa da educação estatal obrigatória e “gratuita” tem sido colocada, nos países ocidentais, como uma natural consequência da evolução do processo democrático, no sentido de uma sociedade mais justa, proporcionando maior defesa dos mais pobres<sup>33</sup>. É assim de tal forma que poucos se atrevem a questionar o quase-monopólio estatal como pilar da própria democracia. Porém, sendo um sistema de maioria simples, West sublinha a difícil representação dos interesses dos pobres, chamando a atenção para o importante alerta da escola económica da “Escolha Pública”<sup>34</sup>, que caracteriza a democracia como

«...uma instituição operada largamente por especiais grupos de interesse, políticos que procuram maximizar o voto, e burocracias que procuram satisfazer os seus interesses próprios, que não representam os pobres. Muitos académicos concluem agora que o objectivo dominante das escolas estatais, não é o de promover maior felicidade dos pais ou crianças, ou uma escola mais eficiente, mas antes transferir o bem-estar (*wealth*) para os educadores. Assim, a educação representa um dos mais evidentes casos de captura de rendas (*rent-seeking*) – a extracção de privilégios do governo – que o mundo jamais viu» (West, 2003g:182-183).

---

<sup>33</sup> Valerá a pena reflectir nos fracos resultados de mobilidade social proporcionados pelo nosso sistema educativo; se é grave para o País que, como já referimos, cerca de 40% dos jovens entre os 18 e 24 anos não vá além do ensino básico, o que dizer do facto de a grande maioria ter origem desfavorecida?

<sup>34</sup> Para maior conhecimento da complexidade desta escola, ler Alves e Moreira (2004).

Não sendo, naturalmente, seu mérito exclusivo – porque muito se deve ao colapso do socialismo real e aos brutais custos humanos impostos pelos Estados “totalitários”, nas suas versões nazi e comunista –, uma das principais influências da teoria da escolha pública terá sido o seu contributo decisivo «para o desenvolvimento de uma atitude mais crítica e de maior cepticismo face às propostas de intervenção estatal e à acção política de uma forma geral». Enfatizando a acção dos grupos de pressão que capturam as decisões políticas em favor de interesses particulares, evidenciaram-se «as dificuldades e inconsistências de qualquer teoria que se baseie na acção de governantes omniscientes, benevolentes e interessados exclusivamente em promover o “interesse geral”» (Alves e Moreira, 2004:127-128).

Só assim é possível compreender a aliança entre políticos, burocratas e sindicatos de professores na educação que assegura a continuidade do “patrão único” e do sistema uniforme, que serve mais os interesses instalados do que os seus “clientes” directos. Qualquer mudança que afecte esta imutável segurança é visceralmente rejeitada. A liberdade de escolha, transferindo para as famílias direitos que sempre foram seus, é inviabilizada nesta conjugação de interesses. Como sublinham Alves e Moreira (2004:117), o «Estado permite que o seu poder coercivo seja usado por uma *nomeklatura* educativa especializada em gerar sucessivas reformas compulsivas, universais e “gratuitas” (mas com custos crescentes para os contribuintes)». Presos nos invariáveis maus resultados das reformas que justificam novos ensaios e gastos, vêem-se afectados especialmente os alunos oriundos de meios sociais e económicos desfavorecidos, sem qualquer margem de escolha.

No entanto, um dos argumentos a favor da oferta estatal e da limitação da liberdade de ensino tem sido a assumpção de que a escola “pública” tem especial capacidade para promover a igualdade de oportunidades. Sendo tema recorrente quando se fala de educação, não há, porém, unanimidade em torno do conceito. Pode pensar-se na igualdade de oportunidades de acesso à educação ou antes vê-la como produtora de igualdade social e económica, o que nos parece algo intangível e inacessível mesmo ao mais experimentando estatístico, assim como aos mais bem-intencionados e empenhados políticos ou professores. Por isso, é também um conceito filosófico esquivo e algo difícil de definir objectivamente como meta.

Trata-se da oposição entre os conceitos de igualdade formal e de igualdade material, muito marcada pelas duas tradições do pensamento liberal já abordadas. Na tradição inglesa, deve lutar-se sobretudo pela igualdade formal, removendo obstáculos à ascensão social, o que não quer dizer nunca que as oportunidades sejam as mesmas, pois serão sempre diferentes as vocações e as capacidades das pessoas. Não é possível nem aceitável forjar a anulação das diferenças em laboratório, porquanto seria totalmente incompatível com a liberdade, que precisamente permite fazer uso dessa diversidade de conhecimentos para agir sobre o meio (Moreira, 1996a:61). Como bem diz Hayek (1948:16), «Há toda a diferença entre tratar as pessoas de forma igual e tentar torná-las iguais. Enquanto a primeira é uma condição para uma sociedade livre, a segunda significa, como Tocqueville a descreveu, “uma nova forma de servidão”».

Na linha de Hayek, como sublinha Moreira (1996a:62): «Poderíamos dizer até que está aqui a diferença mais significativa entre dois tipos de liberalismo. Um, o *francês*, sempre pronto a ir mais longe na igualdade de oportunidades (considerado principalmente nos seus aspectos materiais) ainda que para tal seja preciso restringir a liberdade; outro, o *inglês*, privilegiando a liberdade e fazendo finca-pé na igualdade formal, ainda que estando disposto a discutir a garantia a todos de um rendimento mínimo (assegurado tendencialmente de forma temporária e não universal) e um sistema universal de educação que colocasse os jovens em pé de igualdade e possibilitasse que eles crescessem de acordo com as suas aptidões, mas temendo e desconfiando dos resultados de um intervencionismo estatal que visa corrigir ou redistribuir mais justamente os rendimentos».

West inscreve-se nesta corrente de pensamento, preferindo falar da igualdade de oportunidades em vez da igualdade de resultados, que depende de múltiplos factores não controláveis. Num regime demo-liberal, estando abolidas a maioria das típicas barreiras políticas à igualdade de oportunidades (e.g. sistemas feudais, de castas ou de *apartheid*), poderão ainda restar impedimentos, como sejam «os acordos privados tendentes a criar obstáculos à entrada de novos competidores, que provenham de industriais monopolistas ou sindicatos laborais (isto é, barreiras contra a liberdade privada de criar riqueza)» ou ainda as carências económicas dos mais pobres (West, 1994:79-80).

Somos obrigados a reflectir sobre a falta de oportunidades das crianças mais pobres que, em virtude do quase-monopólio estatal e da obrigatoriedade de frequência das escolas da

sua zona de residência – que espelham já de si uma certa diferenciação social –, ficam impedidas de aceder a melhores e distintos projectos educativos. Apenas os politicamente hábeis conseguem furar o sistema, mudando os filhos para escolas estatais ou privadas (com contrato de associação com o Estado) da sua preferência, muitas vezes forjando atestados de residência. À desigualdade económica, que impede muitos de transportar todos os dias os filhos a grandes distâncias, junta-se a que é causada pela ineptidão para a manipulação do sistema. É o que acontece em Portugal, tornando-se o Estado na mais importante fonte de desigualdade, secando as legítimas expectativas de mobilidade social dos mais pobres.

No entanto, se o Estado pode desempenhar um papel decisivo na redução das desigualdades económicas<sup>35</sup> que impedem o acesso a uma educação de qualidade e conforme os desejos dos seus beneficiários, proporcionando maior mobilidade social, tal parece não estar a acontecer na proporção do avultado investimento dos contribuintes portugueses nas últimas décadas, o que nos leva a alimentar um forte cepticismo quanto à forma como este tem actuado. Como diz Barreto (2004), «todos os elementos acessíveis e grande parte dos estudos conhecidos mostram que a igualdade social, que viria a reboque do desenvolvimento da educação, não resulta necessariamente da expansão do sistema escolar». Nas últimas duas ou três décadas, três países, em situações bem diferentes, Portugal, Grã-Bretanha e Estados Unidos, têm visto aumentar as desigualdades sociais em simultâneo com uma expansão permanente do sistema educativo, havendo mesmo quem coloque a hipótese de o crescimento da educação poder aumentar as desigualdades.

Independentemente desta suposição, damos razão a West (1994:100) quando conclui que é incorrecto tratar o objectivo social da igualdade como uma externalidade positiva promovida por meio da educação estatal, já que existe mesmo a possibilidade de que esta acabe piorando a situação. Assim, mesmo não podendo resolver em absoluto a questão da igualdade de resultados, de que forma poderá o Estado contribuir para uma maior igualdade de oportunidades no acesso a uma educação diversificada e de qualidade,

---

<sup>35</sup> Admitindo que o Estado pode diminuir as desigualdades económicas, vale a pena reflectir até onde vai a igualdade de oportunidades como ideal ético. Como bem diz West (1994:83), é possível que alguns membros da maioria a defendam por julgarem que as concessões terão de ser feitas por outros (a minoria “rica”), esquecendo que, para outras pessoas, os ricos são eles. De facto, se não estão dispostos a dar grande parte dos seus rendimentos para educar as crianças dos países subdesenvolvidos, bem mais pobres do que as suas, cai por terra o carácter absoluto de um princípio filosófico geograficamente limitado.

independentemente das condições económicas das famílias? Exploremos de seguida respostas a esta questão.

### **3. Relação Estado, sociedade e educação: abordagens alternativas**

Como vimos, as três razões mais referidas para justificar a intervenção estatal na educação são a protecção das crianças contra a negligência parental, os benefícios colectivos da educação e a garantia da igualdade de oportunidades. A obrigatoriedade legal é vista como satisfazendo o primeiro argumento. Embora seja discutível a extensão do benefício decorrente das supostas externalidades positivas, os contribuintes são convencidos a financiar os custos da educação para além, eventualmente, do que os interessados estariam dispostos a pagar. O terceiro argumento reflecte uma preocupação importante com a disparidade de rendimentos das famílias:

«A visão de que as oportunidades das crianças não devem depender da riqueza dos pais ou das fortuitas circunstâncias da comunidade em que elas vivem é largamente aceite. A expectativa de mobilidade social, de assegurar que os nossos filhos terão um futuro melhor, tem sido pedra angular do apoio político ao sistema de escolas públicas» (West, 2003i:152).

Estando a maioria de acordo com a necessidade do apoio aos mais pobres, deve notar-se, porém, que ele tem partido do princípio, no mínimo controverso, de que o Estado está melhor equipado para fornecer as escolas apropriadas para quebrar a barreira da desigualdade de oportunidades. West contesta-o de forma esclarecedora:

«...um sistema público que confina as crianças às escolas mais próximas de sua casa ou em zonas determinadas administrativamente pode, de facto, diminuir a mobilidade social. E onde a qualidade da educação pública é melhor, em zonas de classe média, ela está obviamente bloqueada. Por outras palavras, o sistema público pode diminuir as opções da criança, forçando-a a frequentar uma escola inferior quando uma superior pode estar fisicamente ao seu alcance» (West, 2003i:152).

Assim sendo, importa perceber como pode a actuação do Estado ser benéfica e quais as medidas políticas mais apropriadas, dentro dos limites identificados, pois não parece razoável admitir que o Estado se possa arrogar o direito de moldar a educação sob quaisquer directrizes filosóficas ou ideológicas.

#### **3.1. As propostas de West: o debate actual sobre liberdade de escolha**

Uma das formas de ajudar as famílias a romper os obstáculos atrás identificados, dando à igualdade de oportunidades uma hipótese genuína, é estabelecendo um sistema de *vouchers*

educativos<sup>36</sup>, que dá às famílias o máximo de escolha numa rede de escolas concorrentes e autónomas, assente em quatro princípios: «...a escolha do consumidor, o desenvolvimento pessoal, a promoção da competição e a igualdade de oportunidades» (West, 2003i:153).

Os pais devem escolher o tipo de educação que querem para os seus filhos, em virtude da sua autoridade parental, sendo, num sentido fundamental, os verdadeiros consumidores de educação. Sob um plano de *vouchers*, o governo serve os consumidores (os pais) em vez dos fornecedores de educação (as escolas). Assim, poderão fazer escolhas decisivas para moldar o seu próprio destino, o que fará com que seja estimulado o entusiasmo e a responsabilização de pais e filhos. Por essa razão, mas também por via da competição por alunos, aumentará o interesse e a dedicação dos profissionais, estimulados a inovar e a aperfeiçoar-se, aumentando a qualidade e reduzindo os custos do serviço público. O resultado será um efectivo aumento generalizado das oportunidades de sucesso educativo, especialmente para os mais carenciados.

Admitindo o regime de escolaridade obrigatória, a vantagem dos sistemas de *voucher*, financiados pelos impostos, é a de garantir aos pais a liberdade de escolher entre fornecedores alternativos (escolas elegíveis, sejam elas públicas ou privadas) e, portanto, diferentes projectos educativos, em vez das crianças serem colocadas administrativamente numa escola estatal da sua zona de residência:

«Na mais comum aplicação do princípio dos *vouchers*, conhecida como “os fundos seguem a criança”, o financiamento do Estado é dirigido directamente para a escola escolhida pelos pais. Porque não tem nenhum outro subsídio estatal, cada escola está assim em competição com qualquer outra pelos alunos. As boas escolas angariam muitos alunos, descontam

---

<sup>36</sup> Ver West (2003h:139-149) a propósito da inovadora proposta de *vouchers* do economista Tom Paine, contemporâneo dos economistas clássicos. Estes eram favoráveis a uma apreciável intervenção do Estado, convencidos de que um largo conjunto de famílias, se não fosse “ajudada”, investiria pouco em educação (por pobreza ou por não a valorizarem o suficiente). Em vez de leis coercivas e da atribuição de subsídios às escolas (do Estado), porque acreditava «que a maioria das pessoas pobres estava bem mais consciente dos benefícios da educação do que era suposto, e que os elevados impostos sobre as massas eram a principal razão da sua pobreza», Paine fez sugestões fiscais originais para promover a educação, que «parecem ter sido negligenciadas pelos historiadores do pensamento económico»: propunha a redução da despesa corrente do Estado e uma devolução do dinheiro sobranante dos impostos às famílias pobres. O modelo incluía uma pensão especial para quem vivesse em áreas com dificuldade de acesso à escola. Dirigindo os meios para os estudantes (via pais ou tutores), assegurava o exercício de uma escolha alargada e cumpria um desejo de Adam Smith: evitar que os vencimentos dos professores fossem independentes dos seus esforços. Inspectores locais impediriam os pais de cometerem negligência. A dispersão da tomada de decisão anulava também o receio de Smith quanto a um excessivo despotismo do governo sobre as mentes do povo através da educação. A primeira proposta de um sistema moderno de *voucher* educativo terá sido feita por Milton Friedman em 1951 e reiterada na sua obra seminal “Free to choose”, com a co-autoria da sua esposa Rose (West, 1981a).



muitos *vouchers* e prosperam. As escolas inferiores, evitadas pelos pais, são estimuladas a melhorar ou têm de fechar» (West, 2003i:154).

Na prática, os governos definem as condições mínimas para que uma escola seja considerada elegível, o que pode passar por ter edifícios adequados, ter um corpo docente qualificado (em instituições reconhecidas) e cumprir um currículo mínimo nacional, ou por um leque mais vasto de regras, podendo as escolas ficar sujeitas a inspecções regulares. Estes “cheques” podem ser atribuídos a todas as famílias ou apenas às mais pobres (selectivos), podendo ainda o seu valor variar inversamente com o rendimento familiar, beneficiando as famílias mais pobres, e dar acesso apenas a escolas estatais, apenas a escolas privadas ou a ambas<sup>37</sup>. Em vez da atribuição directa às escolas, pode fazer-se a entrega dos *vouchers* aos pais, para que os usem nas escolas escolhidas, que depois os trocarão por dinheiro junto da autoridade governamental competente. O seu valor pode ser igual, ou algo menor, ao que é gasto por estudante nas escolas estatais<sup>38</sup> (West, 2003i:155).

Os *vouchers* selectivos podem discriminar positivamente famílias com baixo rendimento, mas também aquelas que vivam numa área carente de opções educativas, tenham os filhos em escolas com maus resultados, ou, por exemplo, para beneficiar raparigas em países onde se verifique a sua exclusão da escola. O modelo tem sido aplicado noutros sectores, nomeadamente em Portugal, para pagar, por exemplo, tratamentos dentários de crianças, grávidas e idosos carenciados (cheque-dentista)<sup>39</sup>.

Muitos defendem que os objectivos do sistema de *vouchers* podem ser assegurados com recurso exclusivo ao sistema estatal, permitindo a escolha entre um vasto leque de escolas numa determinada região, o que não faz sentido por, na prática, se tratar de fraca competição. As candidaturas desproporcionadas a uma escola mais popular levarão a administração a declará-la lotada, evitando assim que as escolas menos populares tenham de enfrentar os custos da fuga de estudantes (West, 2003i:156).

---

<sup>37</sup> West (2003i:157-166) descreve modelos de *voucher* aplicados em vários países nos anos 1990, tipicamente no formato “os fundos seguem a criança”.

<sup>38</sup> Segundo a OCDE, o Estado português investe em média 6.677 € por aluno, correspondendo a cerca de 10.398 no ensino superior, 6.833 no ensino secundário e 5.011 no ensino básico (Madeira e Quedas, 2010). Valerá a pena ter em conta que a propina mensal mais elevada numa das escolas privadas mais caras de Lisboa, o Colégio Moderno, é de 440 € por mês para os alunos do 10.º ao 12.º ano (Colégio Moderno, 2010).

<sup>39</sup> De acordo com a Portaria N.º 301/2009, de 24 de Março, que define as regras de aplicação dos “cheques-dentista”, os beneficiários gozam de liberdade de escolha do prestador de entre os médicos estomatologistas e médicos dentistas aderentes (Artigo 3.º).

Outro esquema potencialmente interessante reside no modelo americano das *charter schools*. Estas instituições descentralizadas, com elevado grau de autonomia, operam mediante um contrato com as autoridades educativas, tendo de atrair e manter estudantes para garantir a revalidação da autorização e financiamento:

«Uma vez que o governo subsidia a *charter school* em proporção directa das matrículas, o princípio *voucher* é, pelo menos em parte, respeitado, porque “os fundos seguem a criança”; para o ser totalmente, as escolas privadas tinham também de ser elegíveis para receber os financiamentos. Não obstante, as *charter schools* oferecem alternativa à escola pública na zona de residência para a qual o estudante é habitualmente destinado. Frequentemente, em áreas urbanas, os pais podem mesmo escolher entre diferentes *charter schools*» (West, 2003i:157).

Um sistema que permitisse a dedução em sede fiscal de uma porção (elevada) das despesas com educação (créditos de imposto) poderia proporcionar maior liberdade de escolha, a responsabilização das famílias, maior concorrência entre escolas e uma menor intromissão do governo.

O apoio ao sistema de créditos de imposto baseia-se ainda na convicção de que este reduziria o fardo financeiro do Estado e das famílias, considerando que a competição baixará os preços da educação e que as escolas privadas já gastam menos por aluno. Cálculos para os EUA mostraram que, com um crédito equivalente a 50% do custo médio de um estudante numa escola estatal, e com a transição de apenas 5% dos alunos para escolas privadas – embora haja estudos que apontam para intenções bem superiores –, dar-se-ia uma enorme poupança (West, 1981b).

Alves e Moreira (2004:120) consideram preferível o sistema de créditos de imposto, «por minimizar as hipóteses de intromissão estatal, não implicar gastos públicos e implicar uma responsabilidade financeira directa das famílias», propondo uma vertente de duplos créditos de imposto, isto é, a possibilidade de créditos para pessoas ou entidades que financiem os estudos de jovens carenciados. Moreira (2002:86-87) pergunta «se o pagamento directo em dinheiro não fomentará ainda mais a concorrência», considerando que talvez «a psicologia dos consumidores esteja de tal maneira conformada que eles sejam mais cuidadosos quando gastam o seu próprio dinheiro do que quando “gastam” um cheque do Governo».

Porém, ao mesmo tempo que a defesa da escolha parental e da competição têm vindo a ganhar popularidade, tem aumentado a crítica daqueles que se lhe opõem, focando-se numa eventual redução dos benefícios públicos da educação, como o agravamento da pobreza,

danos na qualidade das escolas estatais, um eventual ganho inesperado para a classe média, um suposto agravamento dos custos administrativos do Estado ou, por outro lado, a redução da autonomia e identidade das escolas privadas. Alguns vêem os *vouchers* como o estímulo de um mercado livre na educação, promovendo a ascensão do “homem económico”, que sacrifica o bem-estar social na procura egoísta de ganhos materiais individuais. Porém, esta é uma visão estreita sobre o interesse próprio:

«O comportamento é dirigido por um leque de valores e preferências bem mais rico. A minha análise assume que os indivíduos maximizam o bem-estar tal como o concebem, quer sejam egoístas, altruístas, leais, maldosos ou masoquistas» (Becker *apud* West, 2003i:167).

Concordamos com West quando sublinha que o conceito de bem-estar não pode ser definido e imposto por uma elite ou burocracia, como se fosse um conceito objectivo, capaz de englobar as legítimas aspirações dos diferentes indivíduos. Por exemplo, na Polónia, no final dos anos 1980, os membros da “Polish Civic Educational Association” fizeram um conjunto de objecções ao sistema escolar estatal herdado do colapsado regime comunista, defendendo querer maximizar o bem-estar tal como o viam como indivíduos, em vez de ele ser definido por entidades autoritárias ou burocracias altamente centralizadas. Assim, exigiram escolas não estatais, privadas ou independentes, incluindo religiosas.

O argumento mais sublinhado pelos opositores da liberdade de escolha da escola é o de que a criação de um mercado livre levará à discriminação e à exclusão, por exemplo com base na raça ou na capacidade. A resposta adequada será citar as conclusões empiricamente fundamentadas de vários autores que mostram que, na verdade, «a segregação é maior nas escolas públicas do que nas privadas» e que não faz sentido a ideia muito prevalente de que as escolas lucrativas tenderão a rejeitar as crianças ditas mais difíceis de educar:

«Lieberman (1991a) descobriu que o único grande grupo de escolas lucrativas dos EUA serve os alunos menos capazes. Assim como Blum (1985) fornece evidência de que as escolas privadas urbanas mantêm um mais elevado nível de disciplina do que as escolas públicas» (West, 2003i:167).

Também há quem julgue, contra os *vouchers*, que «não se pode esperar que os pais façam boas escolhas para os seus filhos», enquanto outros consideram que é apenas uma questão de experiência e tempo de adaptação. Há estudos que mostram que os pais, mesmo os de baixo estatuto socioeconómico, fazem escolhas racionais que consideram adequadas para os seus filhos. De qualquer modo, a tentativa de impedir a tomada de decisão pelos pais parece-nos absurda quando, ao mesmo tempo, eles são chamados a escolher os representantes políticos que tomarão decisões sobre educação (West, 2003i:168).

O modelo económico de *joint supply* (fornecimento conjunto) sustenta a convicção de que a educação da criança não traz apenas benefícios privados à família, mas também benefícios públicos (externalidades positivas) ao conjunto da comunidade e a prossecução de valores comuns. Alguns economistas são contra a livre escolha da escola através de *vouchers* porque acreditam que as famílias alocarão as suas despesas exclusivamente em prol dos benefícios privados e em detrimento dos públicos. Por outras palavras, será negligenciada a valorização que outros, na sociedade, fazem da educação das crianças, saindo os benefícios públicos a perder – é o denominado *public good problem*. Os advogados desta visão clamam que as escolas estatais têm uma capacidade única para produzir os “valores comuns” já mencionados, num olhar redutor sobre as escolas privadas:

«É generalizadamente aceite que as escolas privadas são mais eficientes a produzir benefícios privados, através de um ensino mais efectivo das bases, como a literacia. Isto é assim, em parte, porque as escolas públicas são monopólios, enquanto as privadas têm maior “output” do dinheiro utilizado, visto estarem sujeitas a competição. Mas a literacia é também um benefício público, uma condição necessária para comunicar valores comuns e promover o crescimento económico. Esta assistência indirecta da escola privada à produção de tais benefícios públicos é pelo menos tão importante como a produção directa.» (West, 2003i:170)

Por isto há quem centre a crítica nos chamados custos de transacção, considerando muito elevados os custos de delegar benefícios públicos tão subtis nos privados. O argumento é fraco, pois, mesmo que fosse o caso, as famílias consumidoras de benefícios privados da educação poderiam reclamar o mesmo: dada a variedade de aspirações culturais e a qualidade que procuram, os custos de transacção de delegar a tarefa nos governos são proibitivos. Em qualquer caso, os governos centrais já enfrentam custos de transacção similares quando têm de instruir as direcções-regionais e estas as escolas que, por sua vez, terão de instruir os professores e funcionários. O argumento do bem público, tal como é usado por alguns, assente na ideia de que existem limitações na procura privada que limitarão a oferta – como dizia J. S. Mill, aquilo que não é pretendido não é oferecido –, constituindo uma falha de mercado, tem o reverso da medalha numa falha de governo, pois é impossível conhecer todas as preferências daqueles a quem a educação é destinada.

Alguns economistas, académicos ligados à formação de professores e, seguramente, os sindicatos de professores das escolas estatais defendem que um sistema de *voucher* destruirá o sistema público (estatal). A ideia é que os pais da classe média e alta desertarão das escolas estatais para as escolas privadas, que discriminarão os pobres, os que têm mais dificuldades e as minorias, sendo assim deixados em escolas sub financiadas e decadentes.

O argumento é frágil, pois será injusto acreditar que as escolas estatais se recusarão a adaptar-se para concorrer com as privadas e que estão fadadas para serem piores. Menos fundamento tem nos casos em que são distribuídos exclusivamente a famílias de baixo rendimento, tal como já acontece em vários países (e.g. Bangladesh, Chile, Porto Rico, Reino Unido e EUA). Pela maioria dos relatórios, esses tais sistemas estão a melhorar a condição dos pobres relativamente ao resto da sociedade (West, 2003i:171-72).

A crença de que o sistema escolar estatal beneficia mais os pobres merece contestação com base numa evidência amplamente conhecida. As famílias de baixo recursos estão segregadas residencialmente e os seus filhos alocados a uma escola da zona. Mesmo que esta seja má ou não tenha a oferta pretendida, não há escolha possível por falta de meios para comprar casa numa área de classe média, onde estão as melhores escolas “públicas”. Já as famílias de classe média podem mudar-se facilmente, o que resulta numa oferta estatal heterogénea, com os pobres, em média, a receber educação de pior qualidade<sup>40</sup>. Os *vouchers* ajudarão a eliminar barreiras à mobilidade.

Milton e Rose Friedman (*apud* West, 2003i:172-173) acentuam que tanto na igualdade de oportunidades como na redução da pobreza os *vouchers* dariam melhores resultados, pois «a liberdade, a igualdade de oportunidades e a redução de pobreza são objectivos complementares e não competitivos do sistema de *voucher*». O argumento central é o de que serão as famílias pobres, presas em determinadas escolas, a beneficiar mais:

«Estão os supermercados disponíveis para as diferentes classes sociais tão divergentes em qualidade quanto as escolas?» – perguntam. “Os *vouchers* melhorarão a qualidade das escolas públicas disponíveis muito pouco para os ricos, moderadamente para a classe média, e enormemente para os mais pobres».

Certos opositores aos *vouchers* criticam aquilo que designam de iniquidade nos ganhos para as famílias que já compram educação privada. Por outras palavras, os custos para o Estado aumentariam se os *vouchers* (ou créditos nos impostos) fossem alargados aos pais que agora não são financiados pelo governo. Porém, há fortes indícios de que os custos totais poderiam até cair se o valor do *voucher* fosse, por exemplo, como defendia Milton Friedman, aplicado em proporção do custo *per capita* na escola estatal. Um *voucher* equivalente a 75%, por exemplo, resultaria numa poupança para o Estado de 25% em cada

---

<sup>40</sup> Valeria a pena estudar os eventuais mecanismos de segregação que operam dentro das próprias escolas estatais, como a elaboração de turmas por níveis de habilidade (ou outros critérios mais subjectivos) ou mesmo dentro de cada turma, muitas vezes praticados pelos mesmos detractores da liberdade de escolha

migração para as escolas privadas, cobrindo o custo com os que já utilizam as escolas privadas. Não devemos esquecer que um dos argumentos fortes dos defensores dos *vouchers* é o de que as escolas privadas podem fornecer ensino a custos mais baixos do que as congéneres estatais, o que parece constituir um caso bem fundamentado, tendo em conta o seu pedido de *vouchers* com valor bem inferior ao custo nas escolas estatais. De qualquer forma, reitera-se, um sistema de *vouchers* selectivos, restritos a famílias de baixos rendimentos, impediria que as famílias de elevados rendimentos, que agora financiam as escolas privadas, gozassem de ganhos inesperados (West, 2003i:173-74).

Também há quem defenda a liberdade de escolha, mas teme que os *vouchers* coloquem seriamente em risco a identidade e a autonomia das escolas independentes, em virtude das prováveis intromissões regulatórias dos governos. Na verdade, o que é necessário é fazer *lobby* contra uma regulação pesada e exigir, num contexto de paridade, que o que é preciso é reduzir a regulação das escolas estatais.

Uma preocupação comum com os custos da implementação dos *vouchers* reside em saber se o tamanho da burocracia necessária para supervisionar todo o sistema terá de crescer significativamente. Não há razão para acreditar nisso, pois a qualidade das escolas pode ser supervisionada por inspecções periódicas da mesma forma que é feita nas escolas estatais. Além disso, o reforço da autonomia das escolas permitiria uma significativa redução da administração educativa. E não podemos esquecer a poupança realizada nas migrações. Alguns dos países já referidos conseguiram reduzir a despesa pública com *vouchers* de valor consideravelmente inferior ao custo *per capita* nas escolas estatais.

Questionar a “escola pública” é actualmente uma irreverência imperdoável em Portugal, que pode granjear epítetos que vão de “neoliberal” a fascista. A escola do Estado tornou-se uma instituição inquestionável pelo simples facto de as pessoas se terem habituado à sua existência e, verdade seja dita, por causa da pressão pública dos mais interessados em mantê-la intocável. Estranhamente, têm mais poder sobre as escolas do que os contribuintes e as famílias, tudo fazendo para impedir a liberdade de escolha e a competição. Será este o modelo que melhor serve o interesse público? Poderemos mudar?

### 3.2. Julian Le Grand: uma “terceira via” para melhorar o serviço público?

Recentemente tem havido, nalguns países, maior abertura da classe política de centro-esquerda às propostas que implicam uma maior escolha dos utentes de serviços públicos, particularmente na educação. Elas inscrevem-se, segundo Le Grand (2003:15), numa evolução ideológica que valoriza alguns aspectos do pensamento liberal, com uma maior cedência aos princípios do mercado. Trata-se, no fundo, de procurar preservar o valor do Estado social, mas vendo-o agora mais como potenciador do capital humano, incentivador do empreendedorismo e da assumpção de risco, dinamizador e apoiante do sector voluntário e das organizações comunitárias, e menos como distribuidor da riqueza e prestador de serviços. Desenvolveu-se assim uma corrente de pensamento, muito conotada com Anthony Giddens e popularizada como “Terceira Via”, que tentou dar fundamento ideológico às decisões tomadas, por exemplo, nos governos de centro-esquerda de Tony Blair no Reino Unido e de Bill Clinton nos EUA, que procuravam responder a uma assumida crise do Estado de bem-estar (*welfare state*), por via da reforma da administração pública.

Tendo em vista ilustrar melhor estas tendências de mudança, abordaremos de seguida as propostas de um investigador que tem evidenciado os benefícios de uma maior escolha dos cidadãos no usufruto de serviços públicos e que teve, no recente contexto inglês, uma influência decisiva nas opções políticas tomadas a vários níveis. Julian Le Grand, professor “Richard Titmuss” de Política Social na conceituada “London School of Economics and Political Science”, foi conselheiro sénior de Tony Blair, entre 2003 e 2005, tendo sido um dos responsáveis pela reforma dos serviços públicos ingleses e pela introdução dos conceitos de escolha e concorrência em sectores como a educação e a saúde. Wintour (2005) diz que aquilo que melhor define a abordagem do “New Labour” dos serviços públicos é a ideia de investimento e escolha, sendo Le Grand o maior expoente dessa tese, o que lhe tem valido a crítica, especialmente dos sindicatos, de estar a destruir o *ethos* do serviço público.

Em resposta às críticas que lhe são feitas, Le Grand tem uma outra, mais complexa, chave de leitura, que defende dever ser tida em conta quando se formulam políticas públicas. Usando uma analogia com um jogo de xadrez, afirma:

«Assim, por exemplo, um instrumento de política desenhado no pressuposto de que as pessoas são motivadas em primeiro lugar pelo seu interesse pessoal – sendo *Knaves* (sacanas), nas palavras de David Hume – seria bem diferente de um elaborado no pressuposto de que as pessoas são predominantemente altruístas, ou seja, *Knights* (cavaleiros). Similarmente, uma política que não tenha em conta a capacidade individual de acção autónoma – tratando aqueles que trabalham no sector público, ou os que recebem os seus benefícios, como vítimas passivas da circunstância ou peões (*pawns*) – seria diferente de uma que tratasse os trabalhadores ou os receptores como agentes activos, isto é, não como se fossem a peça menos poderosa no tabuleiro do Xadrez, o peão, mas como a mais poderosa, a rainha (Le Grand, 2003:2).

Na verdade, como refere Moreira (2002:41), «Os verdadeiros liberais bem nos avisaram das consequências de uma visão das “coisas humanas” baseada na falsa contraposição, de sabor predominantemente continental, entre individualismo e colectivismo, identificando, como convinha, individualismo com egoísmo e colectivismo com altruísmo». Por isso o Estado se autorizou a «monopolizar o direito de promover e controlar o interesse geral da comunidade».

Procurando contrariar os efeitos nos serviços públicos deste equívoco, constituídos de pessoas que tanto procuram o seu próprio interesse como são capazes de atitudes altruístas, Le Grand (2003:118) defendeu que as decisões políticas deviam incluir incentivos egoístas e altruístas articulados de forma robusta, o que aconteceria mais facilmente com a introdução de um sistema de competição de quase-mercado, ainda que gerido por funcionários públicos. Porém, na sua recente obra “The Other Invisible Hand”, abrindo a porta à participação de outras entidades, privadas ou do sector social, é mais afirmativo a concluir que os mecanismos de escolha e competição, próprios do mercado, fazem melhor uso desses dois sentimentos e são mais capazes de promover qualidade, eficiência, uma resposta efectiva aos interesses dos utentes (*responsiveness*) e mais equidade do que os sistemas alternativos que assentem na confiança na burocracia, na gestão por objectivos (comando-e-controlo) ou em mecanismos de *voice* (reclamações e sugestões). Fazendo o balanço para a educação conclui que a maioria dos casos internacionais examinados evidencia que «estender a escolha parental teve um impacto positivo nos “standards”, não apenas nas escolas que foram escolhidas, mas também nas que não foram. Tudo isto sugere que os efeitos dos incentivos da competição e escolha na qualidade, pelo menos medidos pelo desempenho nos exames, funcionaram como previsto» (Le Grand, 2007:76).

Le Grand (2007) defende ser possível desenvolver um modelo que garanta melhores resultados reduzindo ao mesmo tempo a segregação, pelo menos quando comparada com



as alternativas existentes. Para que o modelo de escolha e competição funcione bem, considera necessário o cumprimento de três condições gerais: existir uma verdadeira competição; os utentes, especialmente os mais desfavorecidos, devem estar bem informados; a selecção nas escolas (*cream skimming*) deve ser abolida.

Garantir uma verdadeira competição passa por ir além do orgulho ferido pela perda de alunos, beneficiando no financiamento as escolas boas e penalizando as más. No limite deve fechar-se uma escola que não funcione. Os professores têm de estar motivados para a sua missão ou serem confrontados com as consequências de ensinar em escolas que não são escolhidas. Isto exige independência das escolas, controlo sobre orçamentos e, eventualmente, a contratação directa do corpo docente. É imprescindível, neste modelo, a existência de alternativas, pois a flexibilidade da oferta (abrir novas escolas, expandir as boas e fechar as más) é essencial para reduzir a segregação. Do mesmo modo, é preciso que sejam fornecidos transportes, especialmente aos mais pobres. Sem flexibilidade, há um enorme risco de existência de cartelização entre as escolas estatais:

«Em Inglaterra comités representando escolas estatais têm poder juntamente com a autoridade local de educação sobre os números de vagas nas escolas da área. Elas podiam, e fizeram-no, usar esse poder para restringir as escolas de expandir e para evitar a entrada de novas escolas no mercado. Tais organizações são um exemplo clássico de organização clubista de fornecedores para protegerem os seus interesses; eles não têm lugar num sistema educativo de modelo escolha e competição» (Le Grand, 2007:81).

Neste caso, será necessário permitir, ou mesmo fomentar, a entrada de novas escolas, cuja facilidade ou dificuldade de financiamento condicionará a oferta; os governos poderão estabelecer incentivos ou não, havendo sempre a possibilidade da iniciativa das empresas e do terceiro sector, nomeadamente das Igrejas. Porém, Le Grand defende que não deve haver liberdade completa de entrada no sistema público, sendo preciso cumprir um mínimo de regras, designadamente quanto a um currículo mínimo, aos conteúdos das disciplinas, aos valores, à não exclusão, às qualificações dos professores (que devem ser similares às escolas estatais). Também será preciso dar uma atenção especial às escolas que têm sucessivamente maus resultados e vão ficando sem alunos, evitando-se um colapso que deixe os que lá permanecem sem alternativas. No limite devem ser fechadas por uma agência independente do poder político, de modo a evitar abusos quer do poder central quer do poder local, antes de colocar os utentes em risco.

Outra das condicionantes defendidas por Le Grand é a necessidade de uma informação transparente e objectiva, nomeadamente a partir dos dados do desempenho e de inquéritos aos pais sobre a satisfação, decisiva para garantir a equidade relativamente aos pais mais desfavorecidos, para os quais sugere a existência de conselheiros «que podiam ser uma ferramenta importante para promover tanto a equidade como, aumentando a abrangência da escolha informada, os efeitos da escolha e competição na qualidade e eficiência» (Le Grand, 2007:85). Para o autor, se o objectivo é dar poder aos pais, as suas preocupações é que interessam, não fazendo sentido argumentar-se que o seu juízo é errado. Existirão muitos critérios para escolher uma escola e, se isso pode colocar alguns problemas, também é preciso relativizar e comparar com os sistemas existentes: «Num mundo onde as crianças são colocadas nas escolas estatais por áreas de residência e onde há um sistema paralelo de escolas privadas, os pais que procuram estatuto social fá-lo-ão ou mudando de casa ou enviando os filhos para uma escola privada» (Le Grand, 2007:86).

Um estudo referido por Le Grand (2007) mostra que, apesar da crença contrária, pais de diferentes classes sociais têm aspirações similares para os filhos, desejando, por exemplo, que os filhos continuem na escola para lá dos 16 anos (87% da classe média queriam que filhos fossem para ensino superior, enquanto da classe operária 83% disseram o mesmo). Os desejos e as expectativas em relação ao emprego para os filhos também eram semelhantes. No entanto, os filhos dos mais favorecidos acabavam em melhores escolas, o que não se ficava apenas a dever à localização das moradias ou a melhores táticas da classe média, mas a coisas mais mundanas, como a selectividade de algumas escolas (*cream-skimming*) e os custos dos transportes, pois os da classe média podiam ir mais longe se fosse necessário para frequentar uma escola de alto desempenho; e a probabilidade de serem aceites também era maior (Noden *et al.*, 1998).

Se as escolas no limite da sua capacidade puderem seleccionar alunos, serão elas a fazer escolhas e não as famílias: «A consequência poderá ser a segregação ou polarização por habilidade ou grupo social, com as escolas populares a escolher crianças mais capazes ou aquelas de famílias mais privilegiadas. Tanto a inclusão social como a equidade estarão comprometidas» (Le Grand, 2007:87). Para evitar o *cream-skimming*<sup>41</sup>, há três modelos. Restringir completamente a capacidade de escolha da escola, com as escolas populares a

---

<sup>41</sup> Le Grand (2007:92) refere o sucesso da Suécia a evitar a selectividade nos seus modelos de escolha.

terem uma quota para sorteio de uma lista de espera. Impedir as escolas reputadas de rejeitar alunos, promovendo uma entrada acima da sua lotação. Neste caso, os recursos angariados permitiriam manter o rácio professor/aluno, mas haveria salas muito cheias, talvez aulas nos corredores, e a qualidade do *staff* poderia baixar à medida que este tivesse de ser contratado à última hora, só depois de se saber quantos alunos decidiram ir para lá naquele ano. A escola pior ficaria com poucos alunos, mas teria no curto prazo um baixo rácio professor/aluno e mais espaço, podendo tornar-se atractiva para alguns pais. Um equilíbrio poderia ser atingido satisfazendo as exigências de escolha e equidade. Onde as crianças vão à escola passaria a ser decidido plenamente com base na escolha e a equidade seria satisfeita por causa da escolha – uns preferindo a qualidade do *staff* e outros preferindo a ausência de multidão. Este modelo será visto por alguns como uma proposta *laissez-faire* pouco atractiva, em parte por causa dos efeitos imediatos na escola boa e nas suas crianças. Há uma terceira hipótese que é a de usar incentivos positivos para encorajar as escolas a receberem alunos de famílias pobres. Le Grand, em vez da imposição de restrições, vai ao encontro de uma ideia já enunciada por West e propõe um *positively discriminating voucher*, a que também chama “prémio de desvantagem” (*disadvantage premium*). Deste modo, as escolas receberiam, em média, mais recursos por aluno do que as outras, podendo investir em melhores meios e para atrair pessoal de qualidade elevada.

«O resultado seria ter ou escolas selectivas, com aquelas que se especializariam na educação de crianças filhas dos mais pobres mais bem equipadas e com melhor pessoal do que aquelas que se dedicam à educação dos filhos dos ricos, ou, se os directores ou pessoal docente não quisessem fazer tais especializações, escolas com proporções razoáveis de crianças de todo o espectro social. De uma maneira ou de outra, o *cream-skimming* que beneficia os mais favorecidos seria reduzido ou terminaria mesmo» (Le Grand, 2007:148).

Este modelo permitiria ainda atribuir mais fundos a uma criança que quisesse sair de uma escola falhada, incentivar escolas com alunos ricos a receber alunos pobres e vice-versa ou dar maior atenção aos menores sob custódia do Estado ou institucionalizados, entregando a escolha a essas instituições e garantindo outro acompanhamento.

O modelo de escolha e competição para fornecimento de serviços públicos divide por razões ideológicas a esquerda social-democrata e a direita conservadora e, por razões funcionais, fornecedores e utentes. Muitos dos social-democratas associam-no ao mercado, que para eles é um mundo onde insensíveis capitalistas exploram trabalhadores e consumidores vulneráveis, persuadindo os últimos ao consumismo fútil e obrigando os primeiros a baixos salários e más condições de trabalho. Temendo que isto aconteça na

educação, preferem, de entre os modelos possíveis<sup>42</sup>, um baseado na confiança (*trust*)<sup>43</sup>, no que têm o apoio da maioria dos agentes do sector estatal, que desprezam o modelo de gestão por objectivos, considerado autoritário e desmoralizante. Embora não gostem que lhes digam o que têm de fazer, aceitariam o modelo de *voice*, uma vez que acreditam que basta uma reclamação ou sugestão para tudo ser corrigido<sup>44</sup>. Mas estes são os modelos que têm falhado o objectivo da oferta de serviços de qualidade e equitativos, pelo que parece desadequada a sua hostilidade a um bem delineado modelo de escolha e competição. A direita conservadora, por outro lado, vê os agentes do sector público como agindo sobretudo no interesse próprio (*knaves*). Assim, sendo-lhe mais favorável, preferiria um mercado total, em que cada um gastasse o seu dinheiro e decidisse que serviços comprar. Para Le Grand este raciocínio tem um problema já identificado por West: os mais ricos comprariam mais e melhor educação para os seus filhos; os filhos não são responsáveis pela pobreza dos pais (Le Grand, 2007:158-68).

Os social-democratas, intuitivamente, não gostam das políticas públicas com base em *escolha e competição*, enquanto a direita mais radical as considera mais um aparato do *nanny state*, que detesta. Os fornecedores odeiam a perda de poder para os utentes que decorre da escolha e a insegurança associada à competição. No entanto, estas políticas beneficiarão todos os grupos, atingindo os objectivos pretendidos melhor do que os modelos concorrentes, com menos paternalismo e menos gastos estatais.

Como vimos, há bons argumentos e mecanismos para afastar as mais propaladas críticas aos modelos de escolha e competição, que Le Grand (2006) resume a três: a ideia de que os mais ricos ficarão com melhores serviços e os pobres com as escolas decadentes, que se destruirão os valores do sector público e ainda a ideia de que as pessoas não querem

---

<sup>42</sup> Segundo Le Grand há fundamentalmente quatro modelos para fornecimento de serviços públicos: modelo baseado na confiança de que os funcionários (altruístas) prestarão um bom serviço, sem interferência do governo ou outra instância; modelo que utiliza o comando-e-controlo (hierarquia), também conhecido como “gestão por objectivos e desempenho”; o modelo de *voice*, onde os utentes procuram obter um bom serviço exprimindo os seus desejos e contestações, directamente ou através da eleição de representantes; e o modelo baseado na escolha do utente, com ou sem competição, em que se pode escolher de um leque de fornecedores. (Le Grand, 2007:14-15)

<sup>43</sup> «Mais precisamente, muito do pensamento social-democrata é baseado na assumpção de que aqueles que trabalham no sector público são *knights* (cavaleiros) ou algo próximo de perfeitos altruístas: têm como principal preocupação o bem-estar daqueles que devem servir, e não estão significativamente motivados pelos seus próprios interesses – tal como os *knaves* (sacanas) estariam» (Le Grand, 2003).

<sup>44</sup> Para melhor entendimento desta problemática, ver Ferro, Pedro (2010).

escolha, mas antes um bom serviço “à porta de casa”. Surpreendentemente, ou talvez não, estudos realizados na Grã-Bretanha e nos EUA mostram que são os pais mais desfavorecidos, os que têm menores qualificações académicas e os que pertencem às minorias que mais desejam a escolha. Os mais poderosos e ricos conseguem o que querem através do modelo vigente.

### **3.3. Thaler e Sunstein: o “paternalismo libertário” como uma nova terceira via?**

A já referida valorização de alguns aspectos do pensamento liberal (de tradição inglesa) nalguns países tem vindo a permitir que se afirme o valor da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo que se reconhece que modelos de escolha livre e concorrência podem proporcionar melhores serviços públicos, abrindo-se a prestação aos agentes privados. Esta tendência parece ter como adeptos dois académicos próximos do Presidente norte-americano Barack Obama, tidos como influentes na actual administração, sendo que um deles, Richard Thaler, integra o seu gabinete.

Richard H. Thaler é “Ralph and Dorothy Keller Distinguished Professor” de Ciência Comportamental e Economia e director do “Center for Decision Research” da Escola de Negócios da Universidade de Chicago. Cass Sunstein, o outro académico que referimos, é “Felix Frankfurter Professor” de Direito na Universidade de Harvard. Juntos publicaram recentemente “Nudge”, um livro sobre Economia Comportamental e Gestão que tem ganho prestígio internacional como um dos mais inovadores e influentes nessas áreas.

Com base em estudos sobre o comportamento humano, Thaler e Sunstein (2009) sublinham a importância do contexto na tomada de decisão das pessoas e definem como “arquitectos de escolha” aqueles que têm a responsabilidade de o organizar. Para início de ilustração da tese referem, por exemplo, um estudo realizado em diversas escolas que mostrou que a disposição dos alimentos na cafetaria influenciava as escolhas dos alunos, podendo aumentar ou diminuir em 25% o consumo de certos bens, ou ainda a decisão tomada no aeroporto de Schiphol (Amesterdão) de colocar o desenho de uma mosca no centro dos urinóis, que terá reduzido em 80% a dispersão da urina fora do local próprio.

A assumpção de que há muitos paralelismos entre a “arquitectura da escolha” e formas de arquitectura mais tradicionais, tal como a não existência de um design neutro, leva-os a

assumir a preferência por esses pequenos “empurrões” (*nudge*), que em cada ocasião podem levar as pessoas a decisões mais favoráveis. Como tal, defendem que as teorias económicas não podem ignorar o comportamento das pessoas – os seres humanos são decisores imperfeitos por terem limitações quanto ao processamento de informação, à força de vontade, à memória e à atenção – e que, conhecendo a forma como decidem, se devem criar os estímulos adequados para influenciar positivamente as suas escolhas – um movimento que designam por “paternalismo libertário”. Tendo consciência de que a junção dos dois termos parece contraditória, defendem que, bem entendidos, eles reflectem o senso comum e são mais atractivos juntos do que separados:

«O aspecto libertário das nossas estratégias reside na firme insistência que, em geral, as pessoas devem ser livres para fazer o que querem e escapar a situações não desejadas. Para usar uma frase do falecido Milton Friedman, os libertários paternalistas advogam que as pessoas devem ser “livres para escolher” (*free to choose*). Nós lutamos para desenvolver políticas que mantenham ou aumentem a liberdade de escolha. (...) O aspecto paternalista reside na ideia de que é legítimo que os arquitectos da escolha tentem influenciar o comportamento das pessoas de modo a tornar as suas vidas mais longas, mais saudáveis e melhores» (Thaler e Sunstein, 2009:5).

Por outras palavras, tanto instituições públicas como privadas devem fazer esforços conscientes para impulsionar as escolhas dos indivíduos em direcções que melhorem as suas vidas. Tratar-se-á de incrementar políticas paternalistas no sentido em que os “arquitectos da escolha” tentarão influenciar decisões que julguem favorecer quem escolhe e não apenas antecipar as suas escolhas. Caracterizam o “paternalismo libertário” como suave, não intrusivo, porque as escolhas não são forçadas, não estão limitadas, nem serão dificultadas. Esse “mero empurrão” é visto como um elemento da “arquitectura da escolha” que altera o comportamento de uma forma previsível sem proibir ou dificultar quaisquer opções, ou ainda mudar significativamente os incentivos económicos a elas ligados; a intervenção tem de ser discreta e nunca pode ser uma ordem: «Colocar a fruta ao nível dos olhos conta como *nudge*. Banir a “comida de plástico” já não» (Thaler e Sunstein, 2009:5-6).

Contra aqueles que rejeitam o paternalismo, contestam a sua crença de que os indivíduos fazem sempre escolhas acertadas ou, pelo menos, sempre melhores do que aquelas que alguém faria por eles. Ironizando, dizem que se trata da ideia do *Homo economicus*, a imagem do ser humano que os economistas nos oferecem, a de alguém «que consiga pensar como Einstein, tenha a memória do computador “IBM Big Blue” ou a força de vontade de Ghandi». Porém, sublinham, a maioria está longe desse estereótipo, sendo

apenas *Homo sapiens*, tomando frequentemente más opções ou deixando-se ir pela opção “por defeito” (*default*)<sup>45</sup>, aquela que a inércia favorece. Assim, criticam os defensores da liberdade de escolha que não admitem qualquer paternalismo, por não compreenderem que há muito caminho entre a postura estatal *One Size Fits All* e a defesa de *Just Maximize Choices*. Consideram que esse cepticismo assenta na falsa assumption sobre quem faz as melhores escolhas e em duas falácias: que é possível evitar influenciar as escolhas das pessoas e que o paternalismo envolve sempre coerção (Thaler e Sunstein, 2009:6-11).

Trata-se de defender uma “arquitectura da escolha” que leve em conta a complexidade da vida e tenha em conta a forma como pensamos e nos comportamos. A este propósito sublinham que muitos neurocientistas concluem que os humanos pensam usando dois sistemas: um mais intuitivo e outro mais racional. Ora, um dos objectivos de “Nudge” consiste em ver como é que o mundo se pode tornar mais fácil para aqueles que, tendo de lidar com um mundo complexo, nem sempre podem escolher reflectidamente. «Se as pessoas puderem confiar nos seus Sistemas Automáticos sem se meterem em problemas, as suas vidas serão mais fáceis, melhores e mais longas» (Thaler e Sunstein, 2009:22).

Grande parte das aplicações sugeridas em “Nudge”, nas mais diversas áreas (e.g. finanças, poupança, saúde, educação), é direccionada para o Estado. Esperam os autores ter o acolhimento, nos EUA, tanto de Democratas como de Republicanos, por considerarem que elas não impõem custos significativos aos contribuintes. O seu optimismo tem por base o facto de que os Republicanos se têm afastado da simples oposição a qualquer acção do governo, permanecendo legitimamente cépticos quanto a eliminar as opções dos indivíduos e, por outro lado, muitos Democratas estão dispostos a abandonar o seu entusiasmo pelo agressivo planeamento governamental. Por isso, acreditam que o “paternalismo libertário”, não sendo de esquerda nem de direita, constitui uma promissora base de entendimento partidário e pode ser considerado uma verdadeira “Terceira Via”.

Neste quadro, dizem-se defensores da livre escolha da escola, desde logo por respeitar o valor da liberdade, mas também porque a investigação evidencia que a competição entre escolas melhorará a qualidade da oferta e com ela o desempenho dos estudantes. No entanto, consideram que os resultados podem ainda ser melhorados se os pais forem

---

<sup>45</sup> Terá sido esta a crença na base da opção legislativa do Estado português para potenciar a doação de órgãos: os cidadãos constam da lista de doadores, por defeito, a não ser que ajam para afirmar o contrário.

ajudados a fazer escolhas, pois nem sempre fazem as mais adequadas, havendo casos em que simplesmente não as fazem.

Para ilustrar, dão como exemplo o programa *No Child Left Behind*. Em Junho de 2003, em virtude da recorrente má prestação de 12 escolas de Worcester, 4700 estudantes eram elegíveis para uma transferência de escola, e cerca de 1800 podiam receber dinheiro para apoio educativo suplementar, mas seis meses depois apenas um estudante havia trocado de escola e apenas dois haviam recorrido à ajuda financeira a que tinham direito. É certo que as autoridades locais informaram os pais do baixo rendimento das escolas em causa, mas fizeram-no aliviando os aspectos negativos, referindo o esforço em curso para melhorar, desencorajando “amigavelmente” o recurso ao programa, dando as vagas como parcas e relativizando as vantagens. Além da complexa e desencorajante burocracia, a autoridade local controlava a informação, que nem sempre veiculava da melhor forma. O caso mostra que não basta a existência formal do direito, mas é preciso proporcionar condições para uma escolha efectiva, desde logo informação relevante e clara sobre a oferta disponível.

Um estudo realizado em 2007 sobre uma experiência levada a cabo em Charlotte parecia mostrar que os pais mais pobres não valorizavam tanto quanto os mais ricos as escolas de maior qualidade (considerando os resultados nos testes). No entanto, numa fase posterior, tendo sido fornecidas tabelas de desempenho a um grupo de pais escolhidos aleatoriamente, os resultados da escolha foram similares aos dos pais com maiores rendimentos. Mais importante foi descobrir-se que, sempre que os estudantes mudaram para escolas melhores, os seus resultados melhoraram consideravelmente, ao mesmo tempo que diminuía a probabilidade de serem suspensos (Thaler e Sunstein, 2009:204-205).

Por isso, os autores defendem que, mais do que tornar disponível um vasto leque de escolhas e ter esperança que os pais decidam sabiamente, será preciso, por vezes, um pequeno *nudge*:

«Os sistemas escolares precisam de colocar os pais numa boa posição para analisar as escolhas disponíveis e para exercer a sua liberdade em vez de se ficarem pela opção *default*. Tanto pais como filhos precisam dos incentivos correctos» (Thaler e Sunstein, 2009:208).

É muito curioso que a arquitectura da tradução para Portugal da obra “Nudge”, editada em 2009 pela “Academia do Livro”, venha amputada do capítulo dedicado à educação, onde os autores sublinham o valor da liberdade de escolha. Será este um sinal do perigo de alguns empurrões?



## **4. Reformas de sucesso: os casos da Suécia e da Nova Zelândia**

A maioria dos países ocidentais desenvolveu, sobretudo a partir do século XIX, sistemas educativos estatais com o objectivo de uma cobertura total e “gratuita”, financiados pelos impostos e geridos centralmente pelos governos. Dadas as reconhecidas dificuldades na obtenção dos resultados pretendidos, nomeadamente em termos de qualidade da oferta e sucesso dos estudantes, alguns países encetaram reformas profundas com o intuito de melhorar os resultados e proporcionar às famílias o exercício efectivo do direito à liberdade de escolha da educação que considerem mais adequada. As avaliações das reformas ocorridas na Suécia e na Nova Zelândia parecem mostrar infundados os receios mais anunciados pelos detractores da livre escolha da escola (e.g. o aumento da segregação, com prejuízo dos mais carenciados, a destruição do *ethos* da escola “pública” ou ainda custos de implementação in comportáveis para o Estado) e que o caminho da liberdade foi o mais adequado. A análise desses casos pode ajudar-nos a resolver algumas das dúvidas que têm vindo a ser enunciadas e a propor medidas para Portugal.

### **4.1. Novo conceito de serviço público na Suécia: escolas independentes**

Na década de 1990, o serviço público de educação na Suécia passou a incluir escolas municipais (estatais) e escolas independentes (privadas), que podem pertencer a um indivíduo, a uma empresa, a uma congregação religiosa ou a uma cooperativa, tendo-se descentralizado grande parte das competências para os municípios e introduzido escolha e concorrência. Actualmente, o Estado atribui aos pais um *voucher* por cada filho, de igual montante, que pode ser gasto numa escola independente ou numa municipal. As escolas independentes, apesar da liberdade, devem estar em conformidade com os valores e currículo base nacional, seguindo as mesmas regras, nomeadamente de abertura a todos, e não podem cobrar propinas adicionais (Wong, 2008). Porém, até ao final dos anos oitenta do século passado, entendia-se que o financiamento estatal da educação obrigava a que a oferta fosse igualmente estatal, pelo que o conceito de escolha estava reduzido à escolha dentro da escola. Nos últimos vinte anos tudo mudou, com a diluição das diferentes

perspectivas sobre escolha entre social-democratas e moderados<sup>46</sup>. Tornou-se assim possível a criação de um quase-mercado educativo, assente numa abordagem voltada para a descentralização e autonomia, e nas vantagens da liberdade de escolha e da concorrência entre escolas. O objectivo era que o aparecimento de escolas independentes viesse revitalizar o panorama da oferta escolar, diversificando, inovando, concorrendo, provocando ganhos de qualidade e eficiência de recursos, ao mesmo tempo que se cumpria o direito à liberdade de aprender e de ensinar (Skolverket, 2006:6).

Um estudo de 2003 sobre os efeitos da reforma revela que são os pais com mais formação que mais escolhem a escola para os filhos, referindo ter informação suficiente para escolher. Ficou-se igualmente a saber que a grande maioria dos pais é favorável à escolha da escola (mais de 90%), concorda que é bom para as escolas concorrerem entre si (mais de 50%), acha que algumas escolas atrairão alunos pela oferta de um ensino inovador (mais de 70%) e que o aumento da escolha levará a uma maior diferença de qualidade entre escolas. A maioria dos pais que efectuou escolha diz-se satisfeita com a escola, enquanto a pequena proporção dos que se dizem descontentes equivale àqueles que não exerceram escolha. A oportunidade de escolher existe sobretudo nas zonas urbanas ou densamente populosas (Skolverket, 2003:10-13).

Sendo a maioria dos pais favorável à escolha da escola, são cada vez mais os que estão a usufruir dessa oportunidade. Como vimos, há, porém, uma diferença substancial entre diferentes grupos de pais no que concerne à informação que detêm e à profundidade das escolhas que fazem. Os que têm educação superior e vivem em áreas urbanas têm exercido mais a escolha, recaindo a preferência nas escolas independentes. Num estudo da Agência Nacional para a Educação fica claro que os pais consideram que as medidas tomadas puseram mais pressão nas escolas e nas autoridades, resultando numa maior disponibilidade para os ouvir. Permanecem dúvidas quanto à equidade, uma vez que a percepção indicia um aumento da segregação, em virtude de a escolha ter provocado maior diferença de qualidade entre as escolas, com algumas a atrair apenas certas categorias de alunos, deixando outros em escolas piores. Desse modo, para preservar a liberdade de escolha, o estudo conclui pela necessidade de aplicação de medidas que evitem a segregação (Skolverket, 2003:31).

---

<sup>46</sup> Sobre a evolução do conceito de escolha para os diferentes partidos políticos, ver Skolverket (2003:7-9)

A Directora-Geral da Educação, Karin Nilsson, sublinha o aumento da procura de escolas independentes, assim como dos pedidos de autorização para a sua criação: «Actualmente, nove por cento dos alunos da escolaridade obrigatória (do 1.º ao 9.º ano) e 17,4 por cento do secundário frequentam escolas independentes. Estes números vão continuar a subir. Só este ano, a Direcção-Geral de Educação recebeu 560 novos pedidos. É na direcção que verificamos se o pedido obedece a todos os requisitos. Por exemplo, se tem viabilidade financeira, se tem um local para construir, qual é a pedagogia que segue...». Apesar de considerar as escolas municipais boas, refere que existe uma maior preferência pelas independentes, que se ficará a dever a um perfil específico que atrai muito os pais (e.g. as escolas que ensinam apenas em inglês são muito populares), decorrente de uma grande autonomia, que permite uma oferta diversificada para lá do currículo nacional que todas têm de seguir. Por outro lado, embora sem estudos que clarifiquem as razões, reconhece que as escolas independentes têm tido melhores resultados, talvez resultantes, entre outros factores, do efeito da concorrência nas zonas urbanas, onde há mais oferta. Outro dado muito importante reside na baixa taxa de abandono (Wong, 2008).

Parece evidente que a melhoria de qualidade é superior nas zonas urbanas, onde existe maior concorrência, especialização e algum nível de segregação, enquanto nas zonas rurais os alunos estão mais dispersos e as poucas escolas independentes resultam sobretudo da mobilização da comunidade contra o fecho de escolas decidido pela autarquia. A maior segregação resultante da introdução da escolha da escola pelos pais terá tendência para reduzir à medida que aumente o número de vagas em escolas independentes e o número de municípios com este tipo de escola (Vieira e Sousa, 2009:128-129).

É importante notar que os social-democratas, no regresso ao poder em 1994, decidiram manter as políticas que ditaram a integração das escolas independentes no serviço público de educação, considerando que elas tinham dado um contributo positivo para a diversidade e melhoria do sistema educativo. Nesse quadro, foi acentuada a necessidade de maior cooperação, para além da concorrência, e a necessidade de evitar a segregação. Ambos os partidos no poder têm defendido o “igual direito de todos a uma educação de qualidade”. Não deixa de ser interessante, a este propósito, que se tenha dado o aparecimento de escolas independentes vocacionadas para crianças com necessidades especiais (e.g. com dificuldades de aprendizagem, com problemas psicológicos ou deficiências físicas), assim como para os contextos sociais mais problemáticos (Skolverket, 2006).

O modelo sueco, tendo introduzido, por via do *voucher*, a liberdade de escolha e a concorrência entre escolas, vai ao encontro, em certa medida, das ideias defendidas quer por West quer por Julian Le Grand para a revitalização do sistema educativo, e de modo especial no que se refere a uma oferta mais diversificada, mais eficiente, com melhor qualidade, mais próximo das necessidades das famílias e estudantes. Isto ao mesmo tempo que se tenta impedir a selectividade de alunos e a segregação. No mesmo sentido vai a conclusão de Vieira e Sousa (2009:128) ao salientar que a «introdução de um novo conceito de serviço público de educação, em que todas as escolas são reconhecidas como iguais, sem se atender ao estatuto jurídico de cada qual, e os pais podem exercer o direito de escolha da escola, veio a comprovar-se um importante factor de diversidade, inovação e participação no sistema de ensino»; esclarecedor é o facto de as escolas independentes serem cada vez mais e a origem dos seus promotores ser cada vez mais diversa (sociedades limitadas, empresários em nome individual, cooperativas, fundações, associações sem fins lucrativos ou comunidades religiosas).

Uma boa referência, que sugere um excelente desempenho do sistema educativo sueco, reside no lugar cimeiro que a Suécia ocupa nos testes do PISA.

#### **4.2. Escolas de amanhã: a reforma na Nova Zelândia**

A reforma neozelandesa, levada a cabo no início dos anos 1990, tomou a designação de “Tomorrow’s Schools”, a mesma do relatório<sup>47</sup> que serviu de base às opções tomadas, enquadrando-se numa reestruturação geral dos serviços públicos cujo intuito era o de modificar a forma de relacionamento entre o governo e a população (Wong, 2008b; Kelly, 2008). Na sua base, estiveram três motivações principais: acabar com uma burocracia centralizada e capturada pelos interesses dos professores e administradores, distante das necessidades das famílias e das comunidades, falhando sobretudo na resposta aos estudantes da etnia Maori e das ilhas do pacífico; aproximar ao local de implementação o poder de decisão quanto à prestação dos serviços sociais; aumentar a qualidade e a prestação de contas.

---

<sup>47</sup> O Livro Branco sobre a reforma educativa “Tomorrow’s Schools” , aprovado pelo governo, resultou, em grande parte do trabalho da “Task Force to Review Education Administration”, que ficou conhecido como Relatório Picot, assumindo o nome do seu presidente, o empresário Brian Picot (Vieira e Sousa, 2009:104).

Um projecto que permitiu a evolução de um sistema centralizado para a autonomia. Um bom exemplo dessa mudança está nas 2700 escolas, que assinaram uma carta de princípios com o governo, passando o seu órgão de gestão a contratar directamente (os professores têm de estar inscritos num organismo semelhante a uma Ordem de Professores<sup>48</sup>) e a gerir um orçamento (com excepção do pagamento de salários aos professores, que é feito directamente pelo Ministério de acordo com tabela nacional, para evitar a contratação de inexperientes com intuito de poupar), que provém de fundos estatais, de doações e de propinas de estudantes estrangeiros. Podem ainda ter, dentro de um quadro nacional de referência, os seus próprios currículos. Para garantir, por um lado, o acesso à escola mais próxima e, por outro, o exercício da liberdade de escolha, cada aluno tem a garantia de um lugar na escola estatal na área da sua residência, mas pode também escolher fora, numa segunda fase. Para isso, as escolas reservam um determinado conjunto de vagas, sendo os candidatos, em caso de uma procura acima da oferta, colocados por sorteio, para evitar casos de selecção discriminatória (Kelly, 2008).

Na Nova Zelândia os pais é que escolhem o tipo de escola que querem para os filhos e a oferta é muito diversificada, havendo, por exemplo, escolas só para rapazes e escolas só para raparigas, assim como escolas que promovem a cultura Maori. O que não podem escolher é que os filhos fiquem ignorantes, diz Frances Kelly (Wong, 2008b), que trabalhou para o Ministério da Educação e agora é conselheira para a educação na União Europeia e na OCDE. Segundo esta antiga professora de inglês, a oferta diversificada é uma herança cultural britânica e uma exigência dos pais, que têm o direito de escolha e sabem o que é melhor para os seus filhos.

O sistema neozelandês inclui três tipos de escolas: as que pertencem ao Estado e são por ele operadas; as estatais integradas, pertencentes geralmente a uma Igreja, financiadas pelo Estado e por fundos próprios, mas seguindo a regulamentação das estatais; e as escolas privadas, maioritariamente do secundário (equivalentes ao 3.º ciclo e secundário em Portugal), que recebem um subsídio do Estado e não têm que cumprir toda a regulamentação que vincula as estatais. 94% são escolas estatais ou integradas e 6% são privadas (Kelly, 2008). O Estado financia 40% do custo numa privada e os pais pagam o

---

<sup>48</sup> Para estarem registados no “New Zealand Teachers Council” devem ter um diploma em ensino e um mínimo de dois anos de experiência, período durante o qual o registo é provisório, apenas passando a efectivo se o director da Escola o propuser (Vieira e Sousa, 2009:108).

resto. Para vencer as dificuldades dos alunos do interior, relacionadas com a inexistência de escolas próximas e a falta de transportes, existem também escolas secundárias com regime de internato. Do mesmo modo, os pais podem optar pela educação em casa, recorrendo ao ensino por correspondência, com aulas dadas por correio electrónico e acompanhamento do Ministério. Os pais têm ainda forte poder na eleição do órgão de gestão das escolas (de 3 em 3 anos), elegendo 5 de 8 elementos, que podem ser pais de alunos ou outras pessoas. No início, os sindicatos dos professores contestaram as competências dos pais para gerir, o que fomentou o apoio dos últimos às medidas. De qualquer forma, em resposta a esta preocupação, o Ministério reservou o direito de intervir em caso de falhanço, podendo nomear um gestor da escola, o que só tem acontecido raramente e nas zonas onde o nível cultural dos pais é baixo (Wong, 2008).

Apesar das dificuldades ainda existentes, o relatório da avaliação nacional levado a cabo pelo “New Zeland Council for Educational Research” (Wylie, 1999) mostra uma evolução muito positiva em consequência da reforma. Um indicador forte consiste na satisfação da maioria dos pais com a escola dos filhos (84%). A grande novidade é que, ao contrário do que se passava, a maioria dos pais Maori também está satisfeita com a escola. Embora alguns reclamem não ter conseguido aceder à sua primeira escolha, a maioria (83%), quer Maori, quer Pakeha (origem europeia), refere ter tido acesso à primeira escolha. A maioria diz ter a informação suficiente sobre o que se passa na escola e sobre o progresso dos filhos. A maioria dos directores de escola sente que a competição entre escolas aumentou, assim como a procura, sobretudo daquelas que perderam alunos, de uma resposta mais efectiva às necessidades dos estudantes e das famílias, o que levou os professores a procurarem e a pagarem do seu bolso mais formação, mesmo em períodos de férias, assim como introduziram uma abordagem baseada na resolução de problemas, aulas de recuperação e sessões de desenvolvimento de competências sociais. A maioria das pessoas que trabalha na escola tem orgulho e gosta do que faz. Os professores, apesar de menor contacto com os de outras escolas, confiam mais nos colegas da mesma escola. O número de turmas com mais de 30 alunos desceu para metade comparativamente com 1996, altura em que o governo aumentou o financiamento para *staff* e as escolas também começaram a empregar mais fundos locais para o efeito.

Frances Kelly (Wong, 2008b) sublinha que as reformas introduzidas, tendo permitido a existência de escolas vocacionadas para os Maori, vieram aumentar a frequência escolar

desta etnia, reduzir o elevado abandono e promover um maior sucesso, fazendo, nomeadamente, com que muitos hoje sejam bilingues e sigam estudos superiores. Considerando que as medidas apontam para um futuro promissor da educação, Wylie (1999) salienta que um dos custos da escolha parental parece ter sido a preferência por escolas que tenham menos alunos Maori, o que terá levado ao resultado não pretendido de uma certa polarização étnica. Porém, há problemas que persistem, como os desempenhos comparativamente baixos das crianças mais carenciadas e das crianças Maori ou a dificuldade em angariar os docentes adequados para essas escolas ou para as rurais.

Sendo de cariz liberalizante, as reformas encetadas ainda estão longe das propostas feitas por West, e secundadas por Le Grand, cujo ideal de escolha e concorrência se baseia na ideia de que o financiamento deve seguir o aluno, isto é, o financiamento das escolas deve ser feito através de um *voucher* entregue directamente às famílias, podendo assim actuar como um instrumento poderoso para determinar as mudanças pretendidas nas escolas. Na Nova Zelândia a escolha não é totalmente livre – por causa do zonamento, de se manter o financiamento directo do Estado às escolas em função do número de alunos, com a restrição de pagamento de apenas 40% dos custos nas escolas privadas (tendo os pais de pagar o resto) –, pelo que são limitados os efeitos da concorrência. Acresce que as escolas carenciadas terão dificuldade em contratar os professores mais adequados do que as escolas bem localizadas, uma vez que o pagamento de salários é feito directamente pelo Estado sem atender a estas particularidades.

Concluindo, a reforma não diminuiu o excelente desempenho educativo da Nova Zelândia, a ver pelos resultados do PISA, tendo proporcionado resultados francamente positivos no que concerne aos objectivos definidos: «eliminar a burocracia, dotar as escolas de autonomia de gestão e dar maior possibilidade e capacidade de intervenção dos pais» (Vieira e Sousa, 2009:111). Conclusivas são as afirmações de Kelly (2008) quando diz que quase ninguém quer regressar ao modelo anterior.

#### **4.3. O sucesso das reformas na Suécia e na Nova Zelândia – uma súmula**

Das reformas estudadas podemos inferir, desde logo, uma forte determinação em melhorar a qualidade da oferta educativa, fazendo-a corresponder aos interesses das famílias e dos alunos. Para cumprir tal desiderato, deve reconhecer-se a capacidade de arriscar

manifestada, traduzida no rompimento com o modelo tradicional de oferta quase exclusivamente estatal, garantindo às famílias a liberdade de escolha entre projectos educativos diversos, independentemente da propriedade jurídica da escola (estatal ou privada), promovendo a saudável concorrência entre ofertas, mas também a cooperação, confiando na capacidade dos diferentes agentes (pais, professores, comunidades) para promover a mudança, a inovação e a qualidade.

A autonomia da escola e a sua responsabilização pela aprendizagem dos alunos é uma base comum às reformas efectuadas, tendo-se estabelecido uma linha divisória clara entre quem presta o serviço e quem o fiscaliza ou garante a sua qualidade, com a transferência de competências para as escolas (na Nova Zelândia) ou para os municípios (na Suécia).

Parte do sucesso das reformas deve-se à disseminação entre agentes e interessados de informação atempada, objectiva e transparente, permitindo as melhores decisões, o melhor acompanhamento e uma resposta adequada, por exemplo, às situações de insucesso.

Os resultados conseguidos com as alterações introduzidas sublinham as vantagens de um novo conceito de serviço público de educação que, como refere Vieira e Sousa (2009:145), seja aberto a todas as escolas em igualdade de circunstâncias (independentemente do respectivo titular), respeitador da escolha dos pais sobre a escola que melhor responde às necessidades e expectativas dos filhos; permeável à inovação no desenho de novos projectos educativos e à concorrência entre escolas». Na verdade, um serviço público que conte com o Ministério da Educação como aliado das escolas, definindo os objectivos gerais do ensino, ajudando na sua promoção e garantindo que todos os alunos têm acesso a uma educação de qualidade.

Parece tratar-se, assim, de ir ao encontro, como bem advogam Moreira e Alves (2010:44-49), de modelos capazes de colocar o problema da governação (e da prestação dos serviços públicos) para lá da habitual discussão sobre a primazia do Estado ou do Mercado, «mais em termos de melhor compreensão do necessário equilíbrio entre Estado/Governo, Mercado e Sociedade Civil», assentando, não no conflito, mas na cooperação entre parceiros, e medido em «termos de serviço à sociedade civil, de melhoria do seu bem-estar e também de crescimento de cada um de nós enquanto pessoa». Estaremos perante a necessidade de afirmar um novo paradigma, capaz de incentivar e promover a participação e vigilância cívica dos cidadãos, «mais integrador e humano e, por isso, mais capaz de



arbitrar conflitos» como os que surgem, por exemplo, entre a autonomia dos cidadãos e a melhoria da qualidade dos serviços públicos, entre competição e cooperação ou entre universalidade e diversidade.

Neste sentido, os autores mostram a existência de três principais direcções, subordinadas às três lógicas que têm acompanhado o movimento de reforma: a da *Administração Pública Tradicional*, orientada para a legislação e assente no monopólio estatal; a da *Nova Gestão Pública*, orientada para o serviço e colocando a ênfase no serviço ao cliente/consumidor; e a da *Governança Pública*, orientada para os cidadãos, assente na partilha de valores e alinhamento entre pluralismo e *copetição*, isto é, fomentando mecanismos que misturem competição saudável e colaboração. Embora não se possa falar propriamente de fases, podendo co-existir as três orientações, parece evidente o movimento de crescente acolhimento da *Governança Pública*, que coloca a tónica numa lógica de participação cívica, vigilante, em rede, que fomenta a autonomia e a responsabilidade dos cidadãos, a diversidade organizacional, a escolha entre alternativas e a qualidade de vida.

## 5. Balanço crítico

«The human faculties of perception, judgment, discriminative feeling, mental activity, and even moral preference, are exercised only in making a choice. He who does anything because it is the custom, makes no choice. He gains no practice either in discerning or in desiring what is best».

John Stuart Mill, *On Liberty*

«Credes na civilização imposta; nós cremos na proposta. Vós credes nos Colberts, Arandas e Pombais e, permiti-nos a frase, na civilização da estufa; nós não cremos senão na que resulta dos esforços colectivos dos membros de qualquer sociedade».

Alexandre Herculano, *O Portuguez*, 8.V.1853

«Se a subjectividade não tivesse surgido, mesmo que de forma muito modesta ao início, em seres vivos muito mais simples do que nós, a memória e o raciocínio provavelmente não se teriam expandido de forma tão prodigiosa como se veio a verificar, e o caminho evolutivo para a linguagem e para a elaborada versão humana da consciência que agora detemos não teria sido aberto. A criatividade não se teria desenvolvido. Não teria havido música, nem pintura, nem literatura. O amor nunca teria sido amor, apenas sexo. A amizade não passaria de uma mera vantagem cooperativa. A dor nunca se teria tornado sofrimento, o que pensando bem não teria sido mau, mas tratar-se-ia de uma vantagem equívoca, dado que o prazer nunca se viria a tornar em alegria. Se a subjectividade não tivesse feito a sua entrada radical, não haveria conhecimento, nem ninguém que se apercebesse disso e, consequentemente, não haveria uma história daquilo que as criaturas fizeram ao longo dos tempos, não haveria cultura de todo».

António Damásio, *O Livro da Consciência*

### 5.1. Perspectivas sobre o futuro da educação em Portugal

Apesar dos enormes avanços feitos nas últimas cinco décadas em termos de universalização do acesso à educação formal, há actualmente em Portugal um sentimento generalizado de falhanço das promessas feitas pelo Estado Providência, patente na enorme distância aos resultados ambicionados. Reforma após reforma, por mais dinheiro que se invista, por mais esforço que se faça, a educação dos portugueses, aprisionada num gigantesco sistema estatal, tendencialmente monopolista, centralista e uniforme, ineficiente e distanciado dos cidadãos, continua a impedir-nos de sonhar um futuro melhor.

Às famílias, a quem deveria caber a principal decisão na educação dos jovens, são roubadas responsabilidades e direitos, desde logo por se inviabilizar – com excepção dos mais afortunados – quaisquer pretensões de escolher o projecto educativo que consideram mais adequado para os filhos. O Estado, desrespeitando direitos fundamentais inscritos na lei nacional e internacional, atribuiu a si próprio o papel de “grande educador”, por via da

oferta de escolas estatais “gratuitas”, papel que apenas partilha com as elites e grupos de pressão do sector<sup>49</sup>.

Precisamos, sem perder tempo, de abrir caminhos que permitam levar cada português a valorizar a educação e a mobilizar-se para elevados desígnios de desenvolvimento humano. Neste sentido, novas perspectivas sobre o futuro da educação não podem estar desligadas de uma aprendizagem baseada num melhor entendimento do passado, das propostas de autores contemporâneos, mas também da análise de experiências de sucesso, que noutros países têm ajudado a reconciliar as pessoas com a escola, vista como uma instituição da comunidade, forte contributo para a realização pessoal dos seus membros.

Este repto, que constitui o cerne do nosso trabalho, inicia-se partilhando com West uma mesma interrogação-desafio à ideia generalizada de que se não fossem os Estados a desenvolver a oferta escolar, sobretudo a partir do século XIX, não existiria educação. Uma ideia que está no centro do trabalho de West e da sua capacidade para mostrar como a educação estava bastante desenvolvida em Inglaterra e nos EUA muito antes da oferta estatal “gratuita” e obrigatória, mesmo para as famílias mais carenciadas, dependendo sobretudo de contributos voluntários, quer na oferta, quer no financiamento (e.g. famílias, igrejas, beneméritos). Moreira (2002:87) sublinha que West destruiu esse mito mostrando que «o Estado no século XIX não foi tanto um criador de escolas novas (a imagem popular), mas um poderoso elemento de absorção (ou destruição) de outras escolas através dos seus enormes recursos».

Acresce a argumentação de Milton e Rose Friedman (1980) quando sublinham que West contribuiu para mostrar que a educação estatal resultou não de um movimento dos pais a seu favor, mas antes de bem-intencionados intelectuais, administradores e professores (a burocracia educativa), que são ainda hoje os mais acérrimos arautos das virtudes e da intocabilidade da escola “pública”.

Por mais surpreendente que possa parecer, também em Portugal verificámos esse padrão de intervenção política que levou a Estado a apoderar-se da educação. Muito antes de o Marquês de Pombal ter inaugurado essa tendência, que não mais cessaria, a iniciativa educativa pertencia às Igrejas e aos particulares que, com assinalável dinamismo, não se

---

<sup>49</sup> Sobre esta questão, ver Pinto (2009).

confinava aos mais afortunados. Malgrado o crescente intervencionismo e dificuldades criadas pelo Estado, o ensino privado foi encontrando o seu espaço nas necessidades da sociedade, com pioneirismo e atenção aos mais necessitados (e.g. oferta da pré-escola e do ensino para pessoas com deficiência).

Mesmo assim, em muitos dos países ocidentais, em virtude da escolaridade obrigatória e “gratuita” (apenas nas escolas do Estado), a maioria das pessoas viu-se empurrada para a via única da escola “neutra”, paga antecipadamente pelos próprios em impostos, o que levou a que uma suposta generalização da oferta estatal acabasse por ter dois efeitos: retirar recursos às famílias e impedi-las de escolher a educação dos filhos. Como bem sublinha Moreira (2002:87), «não parece haver margem para contestar que o estado funciona como monopolista no sector da educação». E tanto mais quanto, ao recolher antecipadamente o dinheiro através dos impostos, oferece escolas gratuitas, o que lhe permite, através de um mecanismo impositivo, adquirir uma posição hegemónica e condicionar qualquer sector da actividade privada. Uma tendência que, como vimos, marcou o processo histórico português, caracterizado pela perda de liberdade e de diversidade criativa, que em grande medida explicam o insucesso das nossas permanentes reformas educativas.

Daí a importância para o desenvolvimento da nossa tese de uma aproximação aos argumentos de West, em especial no que se refere às justificações para a entrada do Estado na educação.

Ao contrário do que historicamente se fez supor, verifica-se que a maioria das famílias não é negligente em relação à educação dos filhos e que, por outro lado, o desenvolvimento económico incrementa a procura e a oferta voluntárias de educação. Na falência de tais argumentos, parece fragilizar-se a justificação do papel que foi sendo atribuído ao Estado. Se alguma função lhe é devida, não será seguramente a de generalizar a oferta de escolas e, depois, obrigar as pessoas a frequentá-las.

Sabemos que, mesmo numa sociedade demo-liberal, onde as pessoas são iguais perante a lei, podem persistir barreiras financeiras à existência de boas oportunidades educativas. Contudo, como West ajudou a ver, se a maior dificuldade no acesso à educação era (é) a pobreza, o impedimento de um sistema de apoios aos mais carenciados – função a que o Estado se podia ter dedicado –, que permitisse a escolha entre as ofertas disponíveis (e estimulasse o aparecimento de outras), teve na sua base uma definição de educação

“correcta”, de acordo com as ideologias que em cada momento da história se sentaram na cadeira do poder e procuraram moldar as sociedades que “governavam”.

Entre nós, nem o regime democrático, apregoando a liberdade e a pluralidade, parece ter sido capaz de romper as grilhetas que subjugam a maioria da população a uma elite historicamente centralista e convencida da sua exclusiva “iluminação”. Pelo contrário, fortaleceu um sistema educativo assente na negação da escolha a todos os pais, com excepção apenas dos mais ricos. Pior do que isso, há quem sonhe acabar com esta iniquidade, não pelo alargamento da liberdade, mas antes pela eliminação de tal privilégio.

Se em geral a historiografia da educação não é rica na análise da fundamentação teórica para os passos históricos, West veio permitir-nos uma leitura diferente dos acontecimentos. Pudemos assim verificar que a regalia dada às escolas estatais teve na sua base, para além do argumento da protecção, a influência dos filósofos utilitaristas e da sua visão de liberdade “tutelada” (ou liberdade positiva), considerando-as especialmente habilitadas a promover o adequado carácter dos cidadãos e a sua felicidade – o que excluía a presença da religião. Em Portugal, nos finais do século XIX e advento do século XX, onde, à semelhança do continente europeu, o absolutismo tinha destruído o respeito pela liberdade, a ascendente afirmação do liberalismo *francês*, racionalista, que personificava a libertação das tradições e da religião, pela mão de uma classe política e de uma elite iluminadas, deixou mais marcas do que em Inglaterra ou nos EUA (onde o absolutismo, por não ter encontrado terreno tão favorável, não deu tantos frutos), quase se anulando o espaço para a oferta privada e para a liberdade individual.

A procura de controlo da educação, vista como poderoso instrumento de doutrinação ideológica – que West procura mostrar ter sido o mais decisivo móbil de actuação do Estado na Grã-Bretanha e nos EUA –, mostra evidências de ter sido ainda mais forte em Portugal, em virtude de uma mais vincada influência do espírito das “luzes francesas”. Se esta tendência, que vinha de Pombal, foi mais declarada durante a I República, visceralmente anti-clerical, e, embora por razões diferentes, durante o Estado Novo, a sua perversidade não se deteve com o regime democrático, assistindo-se a uma jamais vista escalada do intervencionismo estatal. Deste modo, julgamos poder identificar traços comuns à argumentação de West nestes três grandes momentos históricos, que mostram uma tentativa de construção da sociedade a partir do Estado.

A justificação contemporânea para a defesa da escola estatal sofreu alguma evolução argumentativa, tendo-se consolidado, como o autor estudado também mostra, em torno da sua presumida especial capacidade para promover determinados benefícios sociais (e.g. reduzir o crime, promover os valores comuns, a democracia, o desenvolvimento e a coesão), garantir uma efectiva igualdade de oportunidades (tida geralmente pelos seus defensores como a igualdade de resultados) e, assim, uma sociedade mais próspera e mais justa. No entanto, a usurpação do poder de decisão aos interessados directos, parece-nos denunciar, na sua essência, a mesma tentação iluminista de controlo e doutrinação.

West põe, aliás, em evidência a falência daquelas razões, mostrando que o quase-monopólio estatal redundou num excessivo centralismo, na desresponsabilização das famílias, na falta de confiança nas escolas, num ambiente de permanente crispação e instabilidade, num aumento da violência e em pobres resultados académicos. Um sistema carrasco dos mais pobres, prisioneiros na escola estatal da sua zona residencial, por pior que esta seja. O caso é ainda mais grave para Portugal, reconhecido que está, nos relatórios internacionais, o seu mau desempenho, malgrado os avultados investimentos realizados. As dificuldades reconhecidas do Estado Social devem ser vistas como uma consequência da monopolização e instrumentalização por quem o controla, parecendo ajustado dizer-se, como faz Adão da Fonseca (2009:199), que «Os “amigos” do Estado Social demonstraram ser, afinal, os seus piores inimigos».

É por isso que a verdadeira apreciação do valor da educação não se deve fazer só em termos de resultados mas também com base em princípios. Mais do que discutir que escolas (privadas ou estatais) proporcionam melhores resultados ou ficam mais baratas, a educação é sobretudo uma questão de direitos fundamentais e de liberdade individual, de responsabilidade pessoal e social. Não conseguimos vislumbrar um sistema educativo que não considere o indivíduo como a unidade filosófica primária e sucumba à ditadura filosófica e ideológica da maioria ou de uma elite que controle o aparelho do Estado. Como tal, a liberdade deve fazer parte da própria educação, o que obriga a reconhecer na liberdade de ensino o futuro do modelo pluralista e democrático de sociedade que preconizamos. Assim sendo, como sair do impasse em que caiu a educação?

Foi a busca de um novo caminho para a educação que nos levou primeiro a um diagnóstico da situação e depois a vislumbrar cenários para uma melhoria da educação. Uma intenção que nos impeliu à aproximação de uma obra que nos proporcionou o contacto com novas

abordagens da problemática da educação e propostas inspiradoras. Daí que a abertura do caminho para um futuro que se pretende diferente implique o respeito pelo direito fundamental da liberdade de escolha, fomentando a concorrência entre projectos educativos, capaz de proporcionar uma educação inovadora e de qualidade, capaz de entusiasmar os jovens e suscitar o apoio das famílias, a quem é devolvido o poder de decisão em matéria de educação. É nesta linha de resposta aos desafios de uma sociedade em permanente mudança que West nos propõe alguns mecanismos já testados com sucesso, como o *voucher*, as *charter schools* ou os créditos de imposto, fazendo depender o financiamento das escolas do número de alunos que conseguirem atrair.

O trabalho de West é ainda importante por ser um incentivo à nossa capacidade para uma mais cuidada explicitação das dificuldades de mudança: uma generalizada mentalidade centralista, que combina o excesso de ideologia paternalista dos decisores políticos e da administração educativa e o poder exercido por grupos de pressão, avessos a uma liberdade de escolha que dificultaria o exercício de controlo sobre o sector. Podemos até especular dizendo que, em Portugal, se pode somar a tudo isto o medo de arriscar numa sociedade que, de forma crescente, se tem tornado dependente do Estado.

Daí que, para a superação destas barreiras, tenhamos sentido necessidade de lançar um olhar complementar sobre o que está a acontecer no mundo, comparando-nos com os que ousaram ir mais longe, porque podemos e devemos ambicionar estar entre eles. Curiosamente, académicos influentes na área política do centro-esquerda (habitualmente conotada com a defesa do intervencionismo estatal), cuja influência recente nos governos dos países estudados por West é conhecida – como Julian Le Grand (Grã-Bretanha), Richard Thaler e Cass Sunstein (EUA) –, preconizam uma melhoria dos serviços públicos assente na promoção da liberdade de escolha e concorrência, e numa maior abertura a formas voluntárias de serviço público de educação.

Julian Le Grand vai ao encontro das propostas de West para aumentar a liberdade de escolha e a competição como forma de melhorar os serviços públicos, sublinhando a preocupação de se evitar a segregação e a exclusão dos mais desfavorecidos, eliminando o *cream skimming*. Assim, em vez da proibição da selecção nas escolas, prefere uma discriminação positiva desses estudantes, com a atribuição de *vouchers* de valor superior. Para que a escolha funcione para todos, defende uma informação transparente e a

possibilidade de aconselhamento aos pais. Neste contexto, está próximo daquilo que Thaler e Sunstein designaram como “paternalismo libertário”. Estes autores defendem a liberdade de escolha e a competição na educação, mas acreditam também que as pessoas podem ser ajudadas a fazer melhores escolhas e, assim, a obter melhores resultados.

Concordamos, no entanto, com Mario Rizzo (Wall Street Journal, 2007)<sup>50</sup> quando considera erróneo falar-se de liberalismo, pois o paternalismo defendido rapidamente se pode transformar num escorregadio e perigoso plano inclinado, que poderá descarrilar numa excessiva interferência do governo nas vidas das pessoas. De facto, o sector público não é governado pela ciência ou pela economia comportamental, existindo as mesmas limitações nos governantes ou nos conselheiros por eles designados, além de que podem estar em jogo os seus próprios interesses. Só porque às vezes não somos ajuizados, isso não quer dizer que os governantes ou os dirigentes o sejam.

Será que somos capazes de acompanhar países como a Suécia e a Nova Zelândia, que ousaram fazer reformas profundas dos seus sistemas educativos, orientadas pelos princípios referidos, com grande sucesso? Não será tempo de nos aproximarmos de um novo paradigma de serviço público, que tenha a liberdade, a responsabilidade e a solidariedade voluntária como valores basilares, e devolva a educação aos alunos, garantindo-lhes uma efectiva igualdade de acesso a oportunidades educativas de qualidade?

Em síntese, podemos dizer que, considerando a evolução histórica, as propostas de Edwin G. West, de Julian Le Grand, John Thaler e Cass Sunstein, assim como as reformas implementadas na Suécia e na Nova Zelândia, se reconhece um traço comum: a urgência de uma reforma do sistema educativo assente em valores que fomentem melhor educação para todos. Uma urgência de que estamos carecidos e que poderá vir ao encontro da criatividade dos portugueses, que ao longo da história mostraram, em muitos momentos, a sua capacidade para vencer adversidades e realizar feitos notáveis.

Apesar das dificuldades que se adivinham, há sinais encorajadores. «Felizmente», como bem diz Moreira (2009:168), «cresce o número de cidadãos comuns que acreditam nas

---

<sup>50</sup> Mário Rizzo é professor associado de Economia da Universidade de Nova Iorque e professor visitante da Universidade George Mason.



suas capacidades para fazerem as suas próprias escolhas melhor do que os intelectuais que as querem fazer por eles ou em nome deles».

Não deverá a consciência destes factos exaltar, mais do que a habitual discussão sobre quem poderá fornecer melhores serviços públicos (se o Estado se o mercado), a procura de um ambiente de liberdade, que fomente a responsabilidade dos cidadãos, o espírito de iniciativa e a criatividade, tornando-os parte activa na construção de um futuro melhor?

## **5.2. Contributo para um novo entendimento de serviço público na educação**

Um novo entendimento de serviço público de educação exige, desde logo, um novo conceito de Estado e do seu papel, que passará mais por garantir o acesso de todos a uma educação de qualidade, respeitando a liberdade de cada um e eliminando os impedimentos económicos dos pobres, do que pela oferta monopolista de serviços.

Mais do que a imposição generalizada de uma ideia abstracta, o bem comum na educação pressupõe o respeito pelo sentir comum e por regras de jogo capazes de criar um ambiente favorável à recuperação da noção de que cada um de nós é responsável pelos seus actos – herança comum do judaísmo cristão e do mundo clássico –, o que implica assumir sem hesitações, na linha do insuspeito John Stuart Mill, que cada um é o melhor juiz do seu próprio interesse.

Não parecem subsistir razões que justifiquem a existência de um modelo uniforme de escola e muito menos que seja único e estatal. Mesmo aceitando-se a escolaridade obrigatória, como forma de impedir que os pais (ou tutores) restrinjam a liberdade dos filhos, revela-se essencial fomentar a diversidade de projectos educativos, capazes de aliar pluralismo e universalismo. Se aceitamos a diversidade em tudo nas nossas vidas, por que razão não a permitimos na educação? É em resposta a esta interrogação que Ken Robinson (Wong, 2010) salienta que as escolas não são máquinas, mas antes organismos vivos, declarando: «Se tratarmos os alunos como se não fossem indivíduos, com talentos reconhecidos, eles não podem interessar-se pela escola. O sistema educativo mata a criatividade».

A liberdade de escolha deve ser ela própria entendida como parte integrante do bem comum, sendo crucial o seu contributo para uma sociedade mais livre e responsável. Só a

liberdade gera responsabilidade, garantindo aos interessados o exercício da decisão, da escolha de projectos de vida que os mobilizem. «Daí a exigência de que a uma Sociedade aberta corresponda um Governo também mais aberto que permita que os cidadãos possam ser mais co-autores das suas próprias decisões», interagindo num mundo de redes e parcerias, conjugando informação acessível e mais flexibilidade com mais colaboração e competição (*copetição*) (Moreira e Alves, 2010:54).

Se queremos preservar esse modelo de sociedade, que respeite as especificidades de cada um, a liberdade de escolha da escola é essencial, rejeitando-se a imposição de qualquer projecto educativo único (*one size fits it all*), mesmo que seja do Estado. Só a diversidade permitirá corresponder com criatividade aos anseios e vocações de cada um e, ao mesmo tempo, antecipar respostas a desafios que não conseguimos sequer vislumbrar, num mundo em permanente mudança. É por isso que, na linha de Moreira (1996b:46-47), discordamos daqueles que, julgando ter «conscientemente domesticado» as forças da história, opuseram tradição a progresso, colocando no Estado todas as suas esperanças de transformação e, ainda que não intencionalmente, o ónus de uma uniformização empobrecedora. Desse modo, talvez seja preferível reconhecer a complementaridade da tradição e da inovação como a melhor forma de responder aos desafios de um futuro sempre imprevisível, permitindo que cada indivíduo, em liberdade, e sujeito a regras de jogo claras, seja responsável por procurar, de forma limpa, os bons resultados que ambiciona.

Mesmo aceitando que o Estado possa realizar tarefas positivas, o serviço público não deve ser visto como um seu exclusivo. Só assim se evitará confundir o que os governantes entendem por interesse público com o bem comum, que sempre deverá pressupor a livre e voluntária escolha do cidadão. Assim, na educação, ele deverá poder ser prestado por todas as escolas que o queiram fazer, independentemente do seu titular (e.g. associações filantrópicas ou religiosas), desde que cumpram certos requisitos de qualidade e um currículo mínimo nacional consensualizado. Neste quadro, o Estado não deverá outorgar-se o gozo de privilégios que o coloquem numa situação de vantagem competitiva ou mesmo de monopólio.

Trata-se, como bem afirma Moreira (1996b:255), de ver o sector público não como um conjunto de propósitos a perseguir, dando o seu monopólio ao governo, mas antes como um conjunto de necessidades que este pode preencher. No entanto, tal apenas é admissível

na medida em que elas não possam ser melhor satisfeitas por outras formas. Estando um conjunto limitado de bens materiais ao dispor do Estado, o desejável é que, no seu interesse, os cidadãos sejam colocados no centro da decisão e da construção das próprias respostas, o que faz sobressair a importância de uma via, concorrente com a oferta estatal ou comercial, assente em iniciativas voluntárias da sociedade civil (sector independente).

Em suma, a concorrência entre escolas diversas, proporcionada pela liberdade de escolha, é fundamental para gerar uma educação de qualidade, inovadora, dinâmica, ajustada aos interesses do público que serve e do País. Embora existam autores que considerem que a competição num sistema estatal é suficiente para estimular a diversidade educativa e a eficiência, tal revela, como bem sublinha Moreira (2002:89), «uma inadequada compreensão da natureza da concorrência. A concorrência socialmente útil exige que cada participante possa entrar em bancarrota. O que não acontece com as escolas públicas, que têm protecção especial e gozam da vantagem de poderem recorrer sempre a dinheiros públicos para cobrir os custos, inclusive quando estes superam os dos seus concorrentes».

Para que disponham dos instrumentos necessários ao exercício da concorrência, deverá garantir-se o máximo de autonomia às escolas (administrativa, financeira e pedagógica), sejam elas privadas ou estatais. Isso significa a gestão de orçamento próprio, a angariação de receitas próprias e a contratação directa dos seus profissionais, para que possam responsabilizar-se pela construção de um projecto pedagógico próprio, capaz de integrar a diversidade e de se ajustar às realidades sociais onde se insere, aos interesses e características dos alunos. Só poderá existir liberdade de escolha se existirem projectos educativos distintos.

O principal papel do Estado deverá ser o de garantir a igualdade de oportunidades no acesso a uma educação de qualidade e boas condições de frequência, independentemente do estatuto socioeconómico dos pais e da titularidade das escolas. Deste modo, propõe-se uma alteração radical, passando o Estado a financiar as pessoas e não as escolas. Este modelo pressupõe que o Estado atribua a cada estudante um determinado valor para custear a frequência na escola que decidiu escolher livremente (*voucher*), assim como outros apoios de que eventualmente necessite em virtude das suas desvantagens. Pode ser necessário, por exemplo, financiar os transportes que lhe permitam o acesso a uma escola mais distante da sua residência. O *voucher* poderá ser equivalente ao custo médio por

aluno numa escola estatal ou apenas a uma percentagem desse custo, procurando ir ao encontro de uma maior eficiência dos recursos utilizados.

Para evitar que os pais mais pobres fiquem limitados no acesso a uma educação de qualidade, talvez se possa optar por um modelo que permita discriminar positivamente os estudantes em situação de desvantagem com um *voucher* de valor superior, o que daria igualmente melhores oportunidades a alunos de escolas falhadas, evitando situações de exclusão e segregação social, promovendo ao mesmo tempo o aparecimento de respostas adequadas aos interesses e necessidades daqueles que possam ter dificuldades especiais.

Ainda que respeitando o mesmo princípio, há autores que defendem um sistema alternativo, assente na concessão de créditos de imposto, que poderia até promover uma maior liberdade de escolha e uma maior responsabilização dos pais, por estarem, em regra, a utilizar o seu próprio dinheiro.

O que significa que, num sistema educativo onde impere a liberdade de escolha, se pressupõe um novo papel do Estado e uma nova relação com a sociedade civil, podendo vir a assumir uma função até mais exigente na garantia da qualidade, quer reorganizando-se para apoiar pedagogicamente as escolas, quer fiscalizando e garantindo um sistema de informação transparente e objectiva, nomeadamente publicitando os resultados académicos dos alunos em exames nacionais, as avaliações externas e independentes das escolas ou os resultados de inquéritos sobre a satisfação das famílias e da comunidade. Ainda que em alguns casos possa ser útil o Estado proporcionar serviços de aconselhamento para a escolha, na esteira do que é defendido por Cass e Sunstein, permitimo-nos sublinhar que o recurso a eles deverá depender sempre de uma procura livre das famílias, em concorrência com outras formas de informação disponíveis.

Daí que se tenha defendido que a liberdade de escolha e a concorrência, que implicam o respeito pela subsidiariedade, decorrente da descentralização e da autonomia que elas proporcionam, são condições para a responsabilização e prestação de contas dos agentes educativos e um maior empenho das famílias na educação dos seus filhos. Neste contexto, admitem-se apoios especiais para problemas específicos identificados nas escolas com maus resultados, devendo estas, no entanto, ser encerradas se persistirem nesse trajecto, de modo a evitar o grave prejuízo para os seus alunos e para a sociedade.

No momento em que concluímos este trabalho é-nos avivada a polémica em torno do tema e é-nos sublinhada a persistência de equívocos que dificultam a implementação de medidas que fomentem a melhoria do serviço público de educação.

O governo de Portugal acaba de fazer cortes generalizados nos apoios às escolas privadas com contrato de associação, justificando-os face à necessidade de reduzir a despesa pública num momento de crise. A este propósito, Azevedo (2010) critica severamente em artigo de opinião o caminho seguido, classificando-o de ataque imoral ao ensino não-estatal contratualizado (ENEC) e à liberdade de escolha das famílias, até porque, alerta-nos, um aluno do Estado custa em média mais mil euros por ano (5.200 €). Além disso, como bem diz, «o Estado não é o único nem o melhor construtor do edifício social» e não se deve confundir serviço público com oferta estatal.

Mas a reacção a favor da “escola pública” não se faz esperar e, passados uns dias, surge um artigo a defender o financiamento público apenas às escolas do Estado e, por isso, as decisões do governo, contestando, nomeadamente, os custos apresentados por Azevedo. Castilho (2010), embora considere a liberdade de escolha um «belo e desejável princípio», limita-o à oferta estatal, advogando que bastará «a autonomia e a diversidade» para que as escolas estatais se tornem diferentes umas das outras. Salientando que os cidadãos pagam impostos para custear funções do Estado, como a de garantir educação a todos, não consegue libertar-se do equívoco que confunde ensino público com oferta estatal, nem fugir às amarras de um pobre modelo de escolha e concorrência com um só fornecedor.

Procurando desfazer o equívoco, Matos (2010) é peremptória a afirmar que as medidas do governo, que teimam em limitar o investimento público ao financiamento das escolas estatais, independentemente da sua qualidade e dos seus custos, são de ordem ideológica, porque «os governos não abdicam das vantagens políticas do controlo sobre a imensa máquina que se estende a partir da 5 de Outubro». Defendendo que uma verdadeira qualidade é indissociável da liberdade de escolha e desmontando a ilusão do ensino gratuito, afirma que o que está em causa é saber se em Portugal existe escolaridade obrigatória ou obrigatoriedade de frequentar a escola estatal.

A favor de uma educação de qualidade para todos, parece-nos inadiável avaliar qual deve ser o papel do Estado na educação, o que passará por perceber como se melhora o investimento nas pessoas.

É que, por fazer uso de dinheiros públicos, o Estado deve estar sujeito a uma rigorosa prestação de contas, o que inclui uma análise exigente do seu papel na sociedade. Considerando-se que não é sua função substituir a iniciativa voluntária, mas antes apoiá-la e complementá-la, deve então ponderar-se com rigor e exigência sobre as tarefas que lhe são apropriadas. Neste sentido, Moreira (2002:27), na linha de Stuart Mill e Hayek, defende que o sector público deveria estar obrigado a um permanente teste de necessidade (*necessity audit*) e propõe cinco questões sobre os serviços governamentais, que bem podem aplicar-se à educação e traduzem, em certa medida, a análise que vimos fazendo:

- «1. As associações privadas podem prestar um melhor serviço? Se sim, porque é que há-de estar no sector público?
2. Ainda que o Governo possa oferecer o serviço de forma mais eficiente, haverá um argumento que favoreça a sua colocação no sector privado como forma de melhorar, através da experiência moral, intelectual e activa, as qualidades das pessoas?
3. Quando existe um argumento a favor da provisão estatal, o Estado tem o monopólio? Se sim, então isso inibe novas iniciativas das quais depende o progresso. Os serviços melhoram através da experimentação, que gera novas ideias susceptíveis de serem imitadas se forem admiradas, ou rejeitadas se desagradarem. Qualquer monopólio, e em especial o monopólio do sector público, suprime a diversidade de que depende o progresso.
4. No caso de uma prestação do sector público, é possível evitar a arbitrariedade administrativa? Quanto maior é a arbitrariedade, maior é o potencial para abuso.
5. Quando existe um argumento a favor da provisão pública, o serviço deve ser continuado a ser fornecido pelo Governo/administração central, ou pode ser fornecido pelo poder/administração local?»

Ao encontro do que julgamos ter mostrado, mais do que fazer sobressair a frequente e estéril oposição Estado-mercado, procurando nela a resposta a todas as necessidades da população, estas questões remetem-nos para uma reflexão inadiável e mais profunda sobre o importante papel do Estado na sociedade e, por isso, na educação.

Em conclusão, não passará antes o papel do Estado por estabelecer uma ordem abstracta e independente de objectivos, assegurada por um conjunto de regras claras e isentas, capaz de promover, num quadro de liberdade e responsabilidade, um ambiente de confiança e criatividade e, assim, melhores resultados?

## 6. Bibliografia

- Adragão, Paulo Pulido (1995). *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares* (pref. de A. Sousa Franco). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Afonso, Maria da Conceição e Ferreira, Fernanda (2007). *O Sistema de Educação e Formação Profissional em Portugal – descrição sumária*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Alves, André Azevedo (2008). A outra mão invisível. *Nova Cidadania*, 37, pp. 79-80.
- Alves, André Azevedo e Moreira, José Manuel (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. S. João do Estoril: Principia.
- Assembleia Constituinte (1975). *Diário da Assembleia Constituinte*, de 11 de Outubro. Acedido em 11/10/2009 aqui: <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dac>.
- Assembleia Constituinte (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Acedido em 11/10/2009 aqui: [http://debates.parlamento.pt/r3/dac/menu6\\_dac.aspx](http://debates.parlamento.pt/r3/dac/menu6_dac.aspx).
- Assembleia da República (2005). Constituição da República Portuguesa (sétima revisão constitucional) - Lei Constitucional n.º 1/2005. *Diário da República*, I-A Série, N.º 155, de 12 de Agosto.
- Aurélio, Diogo Pires (2004). Unidade e Diversidade no Sistema Educativo. In CNE, *As Bases da Educação* (pp. 43-50). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Azevedo, João Lúcio de (1990). *O Marquês de Pombal e a sua época* (2.ª ed.). Lisboa: Clássica Editora.
- Azevedo, Joaquim (1994). *Avenidas de Liberdade – Reflexões sobre Política Educativa*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim (2010). Ensino não-estatal contratualizado: um ataque imoral, *Público*, 26 de Novembro.
- Barreto, António (1984) Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise Social*, Vol. XX (81-82), pp. 191-217.
- Barreto, António (1995) Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, Vol. XXX (130), pp. 159-173.

- Barreto, António (2004). A Esquerda Enganou-se II – A Grande Ilusão. *Público*, 6 de Setembro. Acedido em 10/10/2009 aqui: [http://pascal.iseg.utl.pt/~ncrato/Recortes/ABarreto\\_Esq2\\_Publico\\_20040906.html](http://pascal.iseg.utl.pt/~ncrato/Recortes/ABarreto_Esq2_Publico_20040906.html).
- Barreto, António (2009). As Reformas Difíceis (Conferência no American Club). *Jacarandá*, 17 de Novembro. Acedido em 10/10/2009 aqui: <http://o-jacaranda.blogspot.com/2009/12/as-reformas-dificeis.html>.
- Barroso, João (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, Vol. 26 (92), pp. 725-751.
- Bonifácio, Maria de Fátima (2005). *O século XIX português* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: ICS.
- Câmara dos Deputados (1862). Sessão da Câmara dos Deputados de 5 de Maio de 1862. Acedido em 10/02/2010 aqui: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=mc.cd>.
- Canário, Rui (2004a). A Formação de Professores entre a Reforma e a Inovação. In CNE, *As Bases da Educação* (pp. 293-305). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Canário, Rui (2004b). Intervenção no debate sobre “Perfil Profissional e Formação de Educadores e Professores”. In CNE, *As Bases da Educação* (pp. 307-317). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Carneiro, A. Henriques (2003). *Evolução e Controlo do Ensino em Portugal: da fundação da nacionalidade ao 1.º Ministério da Instrução Pública* (pref. de Rogério Fernandes). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, Roberto (1994). O Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo – Subsídios para uma Análise Interpretativa. In Roberto Carneiro (Org. e Coord.), *Ensino Livre, Uma Fronteira da Hegemonia Estatal* (pp. 103-110). Rio Tinto: Edições ASA e Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- Carvalho, Rómulo de (1986). *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castilho, Santana (2010). Deve o Estado financiar o ensino privado?, *Público*, 8 de Dezembro.



- Castro, Adalmiro de (1994). O Papel do Ensino Livre nos Ciclos da História Portuguesa. In Roberto Carneiro (Org. e Coord.), *Ensino Livre, Uma Fronteira da Hegemonia Estatal* (pp. 119-128). Rio Tinto: Edições ASA e Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- Catroga, Fernando (2006). Secularização e Laicidade: A Separação das Igrejas e da Escola. In Joaquim Pintassilgo, Marcos Cezar de Freitas, Maria João Mogarro e Marta M. Chagas de Carvalho (Org.), *História da escola em Portugal e no Brasil. Circulação e apropriação de modelos culturais* (pp. 13-40). Lisboa: Edições Colibri / Centro de Investigação em Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.
- Catroga, Fernando (2010). *O Republicanismo em Portugal – da Formação ao 5 de Outubro de 1910* (3.<sup>a</sup> ed.). Alfragide: Casa das Letras.
- CNE (2004). *As Bases da Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- CNE (2007). *Relatório Final do debate Nacional de Educação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Colégio Moderno (2010). Tabela de mensalidades 2010-11. Acedido em 12/10/2010 aqui: <http://www.colegiomoderno.pt/>.
- Cotovio, Jorge (2004). *O Ensino Privado*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Cruz, Manuel Braga da (1999). *Transições Históricas e Reformas Políticas em Portugal*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Cunha, Pedro da (1994). A Evolução do Ensino Particular e Cooperativo na Vigência do XI Governo Constitucional (1987-1991). In Roberto Carneiro (Org. e Coord.), *Ensino Livre, Uma Fronteira da Hegemonia Estatal* (pp. 129-143). Rio Tinto: Edições ASA e Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- DECO (2006). Sinais preocupantes. Segurança em 204 escolas – inquérito a 46 mil alunos e professores. *PROTESTE*, 273, pp. 8-13.
- DN (2010). Violência escolar: Governo avança com a tipificação do bullying como crime, *Diário de Notícias*, 30 de Março. Acedido em 12/10/2010 aqui: [http://dn.sapo.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=1532273](http://dn.sapo.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1532273).

- Espada, João Carlos (2008). Prefácio. In Karl Popper. *Busca Inacabada: Autobiografia Intelectual* (pp. 9-15). Lisboa: Esfera do Caos Editores.
- Estêvão, Carlos A. V. (1996). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização: na fronteira da sua complexidade organizacional* (Tese para obtenção do grau de doutor em Ciências da Educação apresentada à Universidade do Minho). Braga: Carlos A. V. Estêvão.
- Eurydice (2007). *O Sistema Educativo em Portugal*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Fernandes, Rogério (1985). *Bernardino Machado e os problemas da Instrução Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Fernandes, Rogério (1994). *Os caminhos do ABC. Sociedade Portuguesa do Ensino das Primeiras Letras – do Pombalismo a 1820*. Porto: Porto Editora.
- Ferreira, Ana Bela (2010). 17 mil alunos alvo de processos disciplinares no último ano. *Diário de Notícias*, 9 Agosto, pp. 2-3.
- Ferro, Pedro (2010). *A motivação dos funcionários públicos e a reforma administrativa: Entre o bem comum e o interesse próprio*. Lisboa: Moinho Velho.
- Figueira, Manuel Henrique (2004). *Um roteiro da educação nova em Portugal. Escolas novas e práticas pedagógicas inovadoras (1882-1935)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Flew, Antony (2005). Book Review: Government Failure: E.G. West on Education. *The Freeman: Ideas On Liberty*, Vol. 55 (2), pp. 45-46.
- Fonseca, Fernando Adão da (2004). “Regresso às aulas” e liberdade de educação. *Público*, 1 de Outubro. Acedido em 10/10/2009 aqui: [http://www.liberdade-educacao.org/doc\\_aspectos/portugal/regresso.htm](http://www.liberdade-educacao.org/doc_aspectos/portugal/regresso.htm).
- Fonseca, Fernando Adão da (2008). Que estratégia de Educação em Portugal? *iprisverbis*, 9, pp. 1-7.
- Franco, António de Sousa (1994). A Liberdade de Aprender e de Ensinar no Âmbito das Liberdades Fundamentais – Fundamentação da Liberdade de Ensino. In Roberto Carneiro (Org. e Coord.), *Ensino Livre, Uma Fronteira da Hegemonia Estatal* (pp. 17-42). Rio Tinto: Edições ASA e Instituto Humanismo e Desenvolvimento.

- Franco, António de Sousa (1995). Prefácio. In Paulo Pulido Adragão (1995). *A Liberdade de Aprender e a Liberdade das Escolas Particulares* (pp. I-XII). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Franco, António de Sousa (2009). Liberdade de Educação: Reflexões sobre um Combate Civilizacional. In Francisco Vieira e Sousa. (Org. e Revisão). *Educação, Estado e Sociedade. Que Estratégia de Ensino em Portugal?* Coleção Fórum para a Liberdade de Educação, 1 (pp. 19-41). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Friedman, Milton e Friedman, Rose (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York and London: Harcourt Brace Jovanovich.
- GAVE (2001). *PISA 2000 – Resultados do estudo internacional*. Lisboa: GAVE
- GAVE (2004). *PISA 2003 – Resultados do estudo internacional*. Lisboa: GAVE
- GAVE (2007). *PISA 2006 – Resultados do estudo internacional*. Lisboa: GAVE
- Governo da República Portuguesa (2009). Portaria n.º 301/2009. *Diário da República*, I Série, N.º 58, de 24 de Março.
- Grácio, Rui (1988). História da História da Educação em Portugal: 1945-1978. In Joaquim Ferreira Gomes, Rogério Fernandes e Rui Grácio. *História da Educação em Portugal* (pp. 19-66). Lisboa: Livros Horizonte.
- Grácio, Sérgio (1998). Ensino Privado em Portugal – Contributo para uma Discussão. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 27, pp. 129-153.
- Grilo, Marçal e Martins, Guilherme de Oliveira (2008). Escola pública e serviço público de educação. *Expresso* (primeiro caderno), 8 de Março, p. 45.
- Hayek, F. A. (1948). *Individualism and Economic Order*. Chicago: The University of Chicago Press. Acedido em 7/08/2010 aqui: <http://mises.org/books/individualismandeconomicorder.pdf>.
- Hayek, F. A. (2005). *The Road to Serfdom with The Intellectuals and Socialism* (versão condensada, do original de 1944, publicada na “Seleccções do Reader’s Digest” de 1945). London: Institute of Economic Affairs.
- IEA (1967). *Education, A Framework for Choice. Papers on Historical, Economic and Administrative Aspects of Choice in Education and its Finance: Mark Blaug vs E.*

- G. West. London: Institute of Economic Affairs. Acedido em 10/10/2009 aqui: <http://research.ncl.ac.uk/egwest/test/egwest/pdf/pdfs/Blaug%20vs%20West.pdf>.
- INE (2004). *30 Anos de 25 de Abril – um retrato estatístico*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Infopédia (2010). *Questão das Irmãs da Caridade*. Porto: Porto Editora. Acedido em 27/10/2010 aqui: [http://www.infopedia.pt/\\$questao-das-irmas-da-caridade](http://www.infopedia.pt/$questao-das-irmas-da-caridade).
- Jalali, Carlos (2008). A Reforma na Gaveta? Partidos e cidadãos perante a reforma do Estado em Portugal. In José Manuel Moreira, Carlos Jalali e André Azevedo Alves (Coords.), *Estado, Sociedade e Administração Pública – Para Um Novo Paradigma de Serviço Público* (pp. 111-141). Coimbra: Almedina.
- Justino, David (2004). Comunicação de abertura do seminário. In CNE, *As Bases da Educação* (pp. 21-28). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Kelly, Frances (2008). *New Zealand Schooling System Reforms 1998 – 2008*. A Reforma Educativa da Nova Zelândia (Conferência realizada a 12 de Novembro de 2008 na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa). Acedido em 10/10/2009 aqui: <http://www.liberdadeeducacao.org/ciclo/novazelandia/fk.pdf>.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy of Knights and Knaves, Paws and Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Grand, Julian (2006). *The Blair Legacy? Choice and Competition in Public Services*, Transcript of Public Lecture at London School of Economics on the 21<sup>st</sup> February. Acedido em 10/10/2009 aqui <http://www2.lse.ac.uk/PublicEvents/pdf/20060221>.
- Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lopes, António (1999). *O Marquês de Pombal e a Companhia de Jesus – correspondência inédita ao longo de 115 cartas (de 1743 a 1751)*. Cascais: Principia.
- Lopes, António (2002). *Enigma Pombal: Nova Documentação, Tentativa de Interpretação*. Lisboa: Roma Editora.
- Madeira, Catarina e Quedas, Pedro (2010). Estado português gasta 6.677 euros com cada aluno por ano. *Diário Económico*, 7 de Setembro, edição em linha. Acedido em

5/10/2010 aqui: [http://economico.sapo.pt/noticias/estado-portugues-gasta-6677-euros-com-cada-aluno-por-ano\\_98513.html](http://economico.sapo.pt/noticias/estado-portugues-gasta-6677-euros-com-cada-aluno-por-ano_98513.html).

Marques, A. H. de Oliveira (1981). *História de Portugal: Desde os Tempos Mais Antigos até à presidência do Sr. General Eanes. Vol. III: Das Revoluções Liberais aos Nossos Dias* (2.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Palas Editores.

Matos, Helena (2010). O ensino gratuito não existe, *Público*, 9 de Dezembro.

Matos, Sérgio Campos (2006). Para a História da Escola Privada em Portugal. Da Regeneração ao Estado Novo. In Joaquim Pintassilgo, Marcos Cezar de Freitas, Maria João Mogarro e Marta M. Chagas de Carvalho (Orgs.), *História da escola em Portugal e no Brasil. Circulação e apropriação de modelos culturais* (pp. 261-271). Lisboa: Edições Colibri / Centro de Investigação em Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

Mill, John Stuart (1859), *On Liberty*. London: J.W. Parker and son.

Mill, John Stuart (1909). *Principles of Political Economy*. London: Longman, Roberts, & Green Co.

Miranda, Jorge (2007). A Liberdade de Ensino nas Constituições Portuguesas. *Revista Jurídica do Ministério Público*.

Mónica, Maria Filomena (1978). *Educação e sociedade no Portugal de Salazar*. Lisboa: Editorial Presença / Gabinete de Investigações Sociais.

Moreira, José Manuel (1996a). *Liberalismos: Entre o Conservadorismo e o Socialismo*. Lisboa: Pedro Ferreira.

Moreira, José Manuel (1996b). *Ética, Economia e Política*. Porto: Lello & Irmão – Editores.

Moreira, José Manuel (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*. Cascais: Principia.

Moreira, José Manuel (2009). *Leais, Imparciais & Liberais: Crónicas a Três Andamentos*. Lisboa: bnomics.

Moreira, José Manuel e Alves, André Azevedo (2010). *Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma*

*da governação pública* (pref. de António Correia de Campos). Cadernos INA, N.º 47. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Moreira, José Manuel, Jalali, Carlos e Alves, André Azevedo (2008) (Coords.). *Estado, Sociedade e Administração Pública – Para Um Novo Paradigma de Serviço Público*. Coimbra: Almedina.

Mota, Francisco Teixeira da (2006). Liberdade de Ensino. *Público*, 16 de Abril.

Neill, Robin (2001). *In Memoriam: Edwin George West: 1922-2001*. Atlantic Institute for Market Studies Website. Acedido em 10/07/2010 aqui: <http://www.aims.ca/en/home/aboutus/authors/gcwatkins/edwingwest.aspx>.

Noden, Philip *et al.* (1998). Choices and destinations at transfer to secondary schools in London. *Journal of Education Policy*, Vol. 13 (2), pp. 221-236.

Nóvoa, António (1987). *Le Temp des Professeurs. Analyse socio-historique de la profession enseignante au Portugal (XVIII-XXème siècle)*. Lisboa: INIC.

OCDE (2002). *Education at a Glance – OECD Indicators 2002*. Paris: OCDE. Acedido em 15/12/2007 aqui: [http://www.cnvsu.it/\\_library/downloadfile.asp?id=10908](http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=10908).

OCDE (2004). *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 15/12/2007 aqui: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>.

OCDE (2006a). *Education at a Glance – OECD Indicators 2006*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 15/12/2007 aqui: <http://www.sourceoecd.org/education/9264025316>.

OCDE (2006b). *OECD in Figures: 2006-2007 Edition*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 15/12/2008 aqui: [http://www.oecdobserver.org/news/get\\_file.php3/id/25/file/OECDInFigures2006-2007.pdf](http://www.oecdobserver.org/news/get_file.php3/id/25/file/OECDInFigures2006-2007.pdf).

OCDE (2007a). *Education at a Glance – OECD Indicators 2007*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 15/12/2007 aqui: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/55/39313286.pdf>.

- OCDE (2007b). *PISA 2006 – Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 1 – Analysis*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 15/12/2007 aqui: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>.
- OCDE (2009). *OCDE in Figures: 2009 Edition*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Acedido em 10/10/2010 aqui: <http://www.oecd.org/infigures>.
- Pedrosa, Júlio (2007). Nota de abertura do “Debate Nacional de Educação”. In CNE, *Relatório Final do debate Nacional de Educação* (pp. 11-14). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Pintassilgo, Joaquim (1998). *República e Formação de Cidadãos: a Educação Cívica nas escolas Primárias da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Edições Colibri.
- Pinto, Mário F. C. (1994). Liberdades de Aprender e de Ensinar; Escola Privada e Escola Pública. In Roberto Carneiro. *Ensino Livre, Uma Fronteira da Hegemonia Estatal* (pp. 83-102). Rio Tinto: Edições ASA e Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- Pinto, Mário F. C. (2009). Sobre os Direitos Fundamentais de Educação: Crítica ao Monopólio Estatal na Rede Escolar. In Francisco Vieira e Sousa (Org. e Revisão), *Educação, Estado e Sociedade. Que Estratégia de Ensino em Portugal?* Colecção Fórum para a Liberdade de Educação, 1 (pp. 43-78). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Pinto, Mário F. C. (2009). *Sobre os Direitos Fundamentais de Educação. Crítica ao monopólio estatal na rede escolar*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Popper, Karl (2008). *Karl Popper – Busca Inacabada: Autobiografia Intelectual*. Lisboa: Esfera do Caos Editores.
- Porto, Manuel (2004). Prefácio. In Jorge Cotovio. *O Ensino Privado* (pp. 5-7). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Ramos, Rui (1988). Culturas da alfabetização e culturas do analfabetismo em Portugal: uma introdução à História da Alfabetização no Portugal Contemporâneo. *Análise Social*, Vol. XXIV (103-104), pp. 1067-1145.
- Ramos, Rui (1992). A formação da *intelligentsia* portuguesa (1860-1880). *Análise Social*, Vol. XXVII (116-117), pp. 483-528.

- Ramos, Rui (2004). Para uma história política da cidadania em Portugal. *Análise Social*, Vol. XXXIX (172), pp. 547-569.
- Reis, Ricardo (2007). Escolas públicas e privadas. *Diário Económico*, 6 de Novembro.
- Santo, José A. Espírito (1991). A educação para os valores na 1.<sup>a</sup> República. *Ler Educação*, 5, pp. 165-181.
- Santos, R. e Dias, P. C. (2007). *INSISTE – Indicadores do Sistema educativo Português 1986-2006*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Saraiva, José Hermano (1983). *História Concisa de Portugal* (8.<sup>a</sup> ed.). Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Serrão, Joel e Marques, A. H. de Oliveira (1991) (direcção). *Nova História de Portugal: Portugal da Monarquia para a República*. Lisboa: Editorial Presença.
- Silva, Aníbal Cavaco (2007). *Intervenção na Cerimónia das Comemorações dos 97 anos da Proclamação da República*. Acedido em 5/10/2009 aqui: <http://www.presidencia.pt/?idc=21&idi=9446>.
- Skolverkert (2003). *School Choice and its Effects in Sweden. Offprint of Report 230 – A Summary*. Stockholm: Skolverkert. Acedido em 12/10/2009 aqui: <http://www.liberdade-educacao.org/ciclo/suecia/estudos/schoolchoice.pdf>.
- Skolverket (2006). *Schools like any other? Independent schools as part of the system 1991-2004 – A Summary Report in English*. Stockholm: Skolverket. Acedido em 12/10/2009 aqui: <http://www.liberdade-educacao.org/ciclo/suecia/estudos/independent.pdf>.
- Symonides, J. e Volodin, V. (2001). (Editors) *Guide to Human Rights – Institutions, Standards, Procedures*. Paris: UNESCO. Acedido em 12/10/2007 aqui: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001233/123368e.pdf>.
- Thaler, R. H. e Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. (Revised and Expanded Edition). New York: Penguin Books.
- The Wall Street Journal (2007). Should Policies Nudge People To Make Certain Choices? *The Wall Street Journal online*, 25 de Maio. Acedido em 16/04/2010 aqui: <http://online.wsj.com/article/SB117977357721809835.html>.



- Torgal, Luís Reis e Vargues, Isabel Nobre (1984). *A Revolução de 1820 e a Instrução Pública*. Porto: Paisagem Editora.
- UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action: Meeting our Collective Commitments*. Paris: United Nations Education, Scientific and Cultural Organization.
- Valente, Vasco Pulido (1973). *O Estado Liberal e o Ensino. Os Liceus Portugueses (1834-1930)*. Lisboa: Gabinete de Investigações Sociais do I.S.E.
- Vieira e Sousa, F. (2009). Reformas Educativas de Sucesso. In Francisco Vieira e Sousa (Org. e Revisão). *Educação, Estado e Sociedade. Que Estratégia de Ensino em Portugal?* Coleção Fórum para a Liberdade de Educação, 1 (pp. 103-145). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- West, E. G. (1981a). Choice or Monopoly in Education. *Policy Review*, Vol. 15 (Winter).
- West, E. G. (1981b). The Economics Behind Tuition Tax Credits. *Human Events*, Vol. 41 (27), 12.
- West, E. G. (1994). *La Educación Y El Estado: Un Estudio de Economía Política*. Madrid: Unión Editorial.
- West, E. G. (2003a). The Spread of Education Before Compulsion: Britain and America in the Nineteenth Century. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 34-45). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003b). Public Education: a Dickens of a Mess! In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 46-59). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003c). Public Education and Imperfect Democracy. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 122-138). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003d). The Economics of Compulsion. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 82-109). London: Institute of Economic Affairs.

- West, E. G. (2003e). Liberty and Education: John Stuart Mill's Dilemma. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 60-81). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003f). Education and Crime: A Political Economy of Interdependence. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 110-121). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003g). Education Without The State. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 182-191). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003h). Tom Paine's Voucher Scheme for Public Education. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 139-149). London: Institute of Economic Affairs.
- West, E. G. (2003i). Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey. In James Tooley e James Stanfield (Eds.), *Government Failure: E. G. West on Education* (pp. 150-181). London: Institute of Economic Affairs.
- Wintour, Patrick (2005). Julian Le Grand: champion of choice, *The Guardian*, 27 Janeiro.
- Wong, Bárbara (2008a). Entrevista a Karin Nilsson: Na Suécia, os pais recebem um *voucher* para a educação dos seus filhos, *Público*, 17 Maio.
- Wong, Bárbara (2008b). Entrevista a Frances Kelly: Aqui são os pais que mandam nas Escolas, *Público*, 14 Novembro.
- Wong, Bárbara (2010). Entrevista a Ken Robinson: Aceitamos a diversidade nos restaurantes, na arquitectura. Por que não na escola?, *Público*, 4 de Novembro.